

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA

ANDRÉA MÁRCIA MONTEIRO FERREIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB
EM BELÉM (PA) – 2010 A 2015**

BELÉM – PARÁ
2019

ANDRÉA MÁRCIA MONTEIRO FERREIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB
EM BELÉM (PA) – 2010 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Currículo e Gestão da Escola Básica.

Orientação: Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho.

Área de Concentração: Escola Básica.

BELÉM – PARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

F383f Ferreira, Andréa Márcia Monteiro.

O financiamento da Educação Infantil no contexto do FUNDEB em Belém (PA) – 2010 a 2015 / Andréa Márcia Monteiro Ferreira ; orientação Fabrício Aarão Freire Carvalho. – Belém, PA, 2019.
170 f. : il.

Inclui bibliografias.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém, PA, 2019.

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 2. Educação e Estado – Belém (PA). 3. Educação infantil – Belém (PA). 4. Escolas municipais – Belém (PA). 5. Educação – Finanças – Belém (PA). I. Carvalho, Fabrício Aarão Freire (orient.). II. Título.

CDD 22. ed. – 379.112098115

ANDRÉA MÁRCIA MONTEIRO FERREIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB
EM BELÉM (PA) – 2010 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Currículo e Gestão da Escola Básica.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho (Orientador)
Universidade Federal do Pará (PPEB/NEB/UFPA)

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho (Avaliador Externo)
Universidade Federal do Acre (UFAC)

Profa. Dra. Amélia Maria Araújo Mesquita (Avaliadora Interna)
Universidade Federal do Pará (PPEB/NEB/UFPA)

Profa. Dra. Celita Maria Paes de Souza (Suplente)
Universidade Federal do Pará (PPEB/NEB/UFPA)

À minha mãe, Natalina Gonçalves Monteiro,
pelo amor e apoio incondicional.

Ao meu tio, Miguel Gonçalves Monteiro (*in
memoriam*), pela humanidade e pelo incentivo
nessa caminhada.

Aos meus irmãos, Marcelo Monteiro e LÊNIN
Monteiro, pelo incentivo, apoio e carinho.

Em especial, ao meu esposo, Jânio Ferreira.

AGRADECIMENTOS

A minha eterna gratidão a DEUS, por sua infinita bondade, por ter me dado a graça e a honra de cursar o mestrado, tão sonhado por mim ao longo da minha trajetória acadêmica e profissional, e me mantido firme nessa caminhada árdua. Foi uma conquista especialmente gratificante para mim, por ser egressa da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará, desde a educação infantil até a universidade, com muito orgulho e gratidão. Mesmo em meio às dificuldades e desafios, Deus fez de mim uma vencedora.

Agradeço à minha querida mãe, Natalina, por sempre me fazer acreditar que tudo é possível quando temos fé e determinação. Obrigada por me ajudar nas batalhas diárias e em minhas constantes ausências.

Minha gratidão ao meu tio, Miguel (*in memoriam*), de modo especial meu pai, pelo incentivo e apoio nos momentos difíceis, por sempre me incentivar a lutar por meus sonhos e sempre persistir diante das dificuldades.

Aos meus queridos irmãos, Marcelo e Lênin, pelo companheirismo e apoio. Aos meus sobrinhos e afilhados, Marlise, Makoto, Andréa, Fernanda, Fernandinha, João e Júlia, pelo apoio, carinho e compreensão durante essa jornada. Às minhas cunhadas e cunhados, que sempre me apoiaram nos momentos de dificuldades.

Agradeço, em especial, ao esposo que Deus me deu, Jânio Ferreira. Obrigada por todo o apoio e ajuda nos constantes trabalhos ao longo desse estudo, você sempre muito companheiro, compreensivo e solícito comigo, mesmo nos momentos de renúncia aos constantes eventos, viagens, convites e reuniões familiares em que não pude estar ao seu lado.

Ao meu querido orientador e professor, Fabrício Carvalho, agradeço primeiramente pela confiança depositada em mim. Em seguida, por ter me conduzido da melhor forma possível nesse processo de orientação, que me permitiu aprofundar meus conhecimentos, contribuindo para o meu crescimento científico e intelectual no decorrer desta pesquisa. Agradeço pela sua disponibilidade, pelos conselhos e contribuições tão necessárias em meio a frequentes dúvidas e inquietações no decorrer das atividades acadêmicas.

À professora Ney Cristina, agradeço pelos ensinamentos, carinho, simplicidade, inspiração, recomendações e inúmeras contribuições ao longo da trajetória deste curso; você que, com maestria acadêmica, enquanto pesquisadora e coordenadora do curso, muito me ensinou e me deu forças para acreditar que a educação básica pública e de qualidade social, ainda que diante dos desafios diários, é possível a todos.

Meus sinceros agradecimentos aos professores do curso e do atelier de pesquisa, em especial: Ney Cristina, Fabrício Carvalho, Dinair Hora, Fátima Matos, Terezinha Monteiro, Émina Santos, Alberto Damasceno, Genylton Rocha e Ronaldo Araújo. Todos contribuíram grandemente não apenas para o meu aprimoramento intelectual na construção deste estudo, mas também com uma nova maneira de vislumbrar a educação transformadora, comprometida com o desenvolvimento integral do ser humano.

Minha profunda gratidão aos colegas da turma de 2017, que contribuíram de forma muito significativa para este estudo, pela troca de experiências, inúmeros aprendizados, debates e principalmente pelo espírito de solidariedade e companheirismo nos momentos mais desafiantes do curso. Em especial, agradeço a Cintia Cardoso, Otoniel, Maria Cristina, Keila Roberta, Reginaldo, Cinthya Maduro, Nilce, Cilicia, Fernanda e aos demais colegas da turma. Também agradeço aos colegas da turma de 2016, em especial, a Aliny, Pablo e Luziane, que sempre me incentivaram e colaboraram com a minha pesquisa. Aos colegas do grupo de pesquisa GEPPEB, em especial, a Yasmim, Francisco e demais colegas que sempre me socorrem nas dúvidas e que contribuíram significativamente para o desenvolvimento do estudo. Aos novos colegas da turma de 2018, que tive a alegria de conhecer e compartilhar muitos conhecimentos, em especial, Kezia, Roberta, Cledinei e demais colegas.

À família da UEI São Silvestre e da Escola Estadual Edgar Pinheiro Porto.

Aos professores Mark Clark, Amélia Mesquita, Celita Paes, por terem aceitado participar da minha banca de defesa e contribuído enormemente para o aprimoramento do texto.

Aos amigos, em especial, Ivany, Lena, Lizania, Fabiana, Silvana, Cris, Monah, Márcia, Renata, Edinéa, Maíra, Helyane, Letícia, Larissa, Michelle Santos, Michelle Rodrigues, Gezila e Naza, por serem grandes incentivadores, compreensivos em minhas ausências decorrentes das atribuições geradas pelas mais diversas e constantes atividades acadêmicas. Sem vocês, tudo seria muito mais complicado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica e ao Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica da Universidade Federal do Pará.

A vocês, de coração, o meu muito obrigada!

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os efeitos do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, Pará, no período de 2010 a 2015. A questão de investigação que deu origem ao estudo buscou responder: quais os efeitos do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, Pará, no período de 2010 a 2015? Esse problema se desdobrou nas seguintes questões norteadoras: 1) quais as medidas legais estabelecidas nacionalmente para o funcionamento e financiamento da Educação Infantil?; 2) o que a análise dos dados de balanço pós-FUNDEB revela acerca do volume de recursos financeiros gastos do fundo na Educação Infantil no município de Belém?; 3) o que revelam os dados de condições de oferta da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém a partir da implementação do FUNDEB no período em estudo? A pesquisa se fundamenta na abordagem quanti-qualitativa, tendo a pesquisa documental como tipo de pesquisa e como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica e a análise documental acerca da educação infantil no Brasil e no município de Belém, do financiamento da educação e das condições de oferta dessa etapa. Para a discussão, utilizamos como fonte de dados os balanços orçamentários de receitas e despesas do município de Belém, o censo escolar e microdados de matrículas, infraestrutura das instituições de ensino infantil, formação dos professores, as normativas da Secretaria Municipal de Educação de Belém e a legislação que regulamenta a Educação Infantil no Brasil. Os resultados revelam alguns efeitos positivos do FUNDEB na Educação Infantil da rede municipal de Belém, uma vez que as receitas e as despesas foram ampliadas, havendo aumento no quantitativo de matrículas, melhorias na infraestrutura básica das instituições de ensino e avanços positivos na qualificação dos professores efetivos que atuam nessa etapa de ensino. Contraditoriamente, constatamos que o município contribui mais para o Fundo do que recebe, por isso, perde recursos para o FUNDEB. Além disso, houve diminuição nos gastos com pagamento de professores nessa etapa de ensino e aumento em outras despesas. Também constatamos que a ampliação das matrículas ocorreu nos centros comunitários e anexos, espaços inadequados para a educação de crianças de 0 a 5 anos e distantes do que orientam os Parâmetros Nacionais de Qualidade para o atendimento dessa etapa de ensino. Os documentos também revelaram que a SEMEC manteve uma política de contratos temporários com professores com formação em nível médio, ou seja, sem a formação mínima exigida pela legislação para atuar nessa etapa de ensino. Assim, o estudo constatou que o município de Belém tem uma grande demanda para a Educação Infantil e, ainda que com a política do FUNDEB tenha havido ampliação, principalmente no quantitativo das matrículas na rede municipal, esse aumento não é suficiente para atender com qualidade à crescente quantidade de crianças que ainda não têm o seu direito à educação efetivado.

Palavras-chave: Educação Infantil. Financiamento. FUNDEB. Condições de oferta.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the effects of FUNDEB on the financing and offering conditions of Early Childhood Education in the Municipal Education Network of Belém, Pará, Brazil, from 2010 to 2015. The research question which originated this study sought to answer: what are the effects of FUNDEB on the financing and offering conditions of Early Childhood Education in the municipality of Belém, Pará, Brazil, between 2010 and 2015? This problem rose other guiding questions: 1) what legal measures are established nationally for the operation and financing of Early Childhood Education?; 2) what does the analysis of post-FUNDEB balance sheet data reveals about the volume of financial resources spent by the Fund with Early Childhood Education in the municipality of Belém?; 3) what do the collected data on offering conditions of Early Childhood Education in Belém reveal about the implementation of FUNDEB in the investigated period of time? It is based on the quanti-qualitative approach, with documentary research as type of research and as methodological procedures the bibliographic review and documentary analysis about the education of children in Brazil, the financing of education and the offering conditions on this stage of the formal education. For the discussion, we used as data source the budget revenues and expenditures of the municipality of Belém, the school census and microdata, analyzing infrastructures of the institutions of early childhood education, teacher training, the regulations of the Municipal Department of Education of Belém and the legislation that regulates the Early Childhood Education in Brazil. The results show some positive effects of FUNDEB in Early Childhood Education of the Municipal Network of Belém, since revenues and expenditures were increased, with an increase in the number of enrollments, improvements in the basic infrastructure of educational institutions and positive advances in teacher qualification for effective professionals working in this stage of education. Contradictory, we find that the municipality contributes more to the Fund than it receives, so it loses resources to FUNDEB. In addition, there was a reduction in expenses with payment of teachers in this stage of education and increase in other expenses. We also found that the enrollment expansion occurred in community centers and annexes, areas that are inadequate for the education of children from 0 to 5 years of age and that are far from the National Quality Parameters guide for this stage of education. The documents also revealed that SEMEC kept a policy of temporary contracts, hiring teachers with only the secondary level, ie no minimum training required by law to act in this educational stage. There has also been an increase in the number of children per teacher, which is in disagreement with the guidelines for childcare provision, compromising the quality of teaching and overloading the teachers. Thus, the study found that the municipality of Belém has a very high demand for Early Childhood Education and even though FUNDEB's policy has been expanded, especially in the quantitative enrollment in the municipal network, this increase is not enough to provide quality growing demand for children who do not yet have their right to effective education.

Keywords: Early Childhood Education. Financing. FUNDEB. Offering conditions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Documentos nacionais que normatizam a implementação da Educação Infantil	28
Quadro 2 – Índice de correção do INPC/IBGE de maio de cada ano a maio de 2017	38
Quadro 3 – Fatores de ponderação estabelecidos para as diferentes etapas, modalidade e tipos de estabelecimento de ensino no FUNDEB – 2007-2015	86
Quadro 4 – Estrutura do prédio (Creche)	96
Quadro 5 – Equipamentos e material permanente (Creche)	98
Quadro 6 – Estrutura do prédio (Pré-Escola)	100
Quadro 7 – Equipamentos e material permanente (Pré-Escola)	101
Mapa 1 – Configuração territorial do município de Belém e Região Metropolitana	105
Mapa 2 – Caracterização territorial do município de Belém Distritos Administrativos	107
Quadro 8 – Relação de Prefeitos e Secretários(as) de Educação – Belém (PA) – 2007; 2010-2015	109
Quadro 9 – Composição do FUNDEB – 2010-2020	113
Quadro 10 – Impostos e transferências estipulados na CF/88 para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	116
Gráfico 1 – Despesas do FUNDEB (em R\$) com Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2010-2015	122
Quadro 11 – Quantitativo e tipos de instituições de ensino infantil no município – Belém (PA) – 2010-2015	124
Gráfico 2 – Evolução do número de instituições de ensino infantil no município – Belém (PA) – 2010-2015	125
Gráfico 3 – Evolução das matrículas na Educação Infantil no município por dependência administrativa – Belém (PA) – 2010-2015	127
Quadro 12 – Infraestrutura prevista para as instituições de Educação Infantil do Município de Belém	132
Gráfico 4 – Nível de formação dos professores efetivos da Educação Infantil na rede municipal – Belém (PA) – 2013-2015	143
Gráfico 5 – Nível de formação dos professores contratados da Educação Infantil na rede municipal – Belém (PA) – 2013-2015	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento municipal aprovado – Belém (PA) – 1997-2006	15
Tabela 2 – Demonstrativo de matrículas na Educação Infantil na RME – Belém (PA) – 1996-2007	16
Tabela 3 – Demonstrativo da distribuição proporcional das receitas aplicadas no ensino, por origem de recursos, nas capitais – 2008	31
Tabela 4 – Metas de acesso à Educação Infantil nos Planos Nacionais de Educação e percentual de atendimento – 2001-2014	62
Tabela 5 – Processo de incorporação gradativa de matrículas, de recursos financeiros dos impostos, de transferências e da complementação da União ao FUNDEB	84
Tabela 6 – Metas do PME e PNE/2014 para atendimento em creches e pré-escolas – Belém (PA) – 2015-2025	112
Tabela 7 – Receitas do município por categoria econômica – Belém (PA) – 2007; 2010-2015	114
Tabela 8 – Receitas anuais do município para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Belém (PA) – 2010-2015	117
Tabela 9 – Receitas totais do FUNDEB para Educação no município – Belém (PA) – 2010-2015	118
Tabela 10 – Movimentação de recursos do FUNDEB – Belém (PA) – 2010-2015	119
Tabela 11 – Despesas liquidadas do FUNDEB (em R\$) com Educação no município – Belém (PA) – 2007; 2010-2015	121
Tabela 12 – Matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré-escola), por dependência administrativa – Belém/PA – 2007; 2010-2015	126
Tabela 13 – Número de matrículas na Creche e na Pré-escola em estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2007; 2010-2015	128
Tabela 14 – Quantitativo de matrículas na Educação Infantil por unidades de ensino – 2012-2015	129
Tabela 15 – Infraestrutura do ensino infantil regular – 2010 e 2015	133
Tabela 16 – Dependências do ensino infantil regular – 2010 e 2015	134
Tabela 17 – Enquadramento funcional e número de professores por nível de formação da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2013-2015	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo-Aluno Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEI	Coordenação de Educação Infantil
Consed	Conselho Nacional da Secretaria de Educação
DIED	Diretoria de Educação
DRH-ECAD	Departamento de Recursos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEIF's	Escolas Municipais de Educação Infantil
FEIPA	Fórum de Educação Infantil do Pará
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICED	Instituto de Ciências da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
IPÊ	Grupo de Pesquisas em Educação Infantil
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações

IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MEC	Ministério da Educação
NEB	Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica
NUSP	Núcleo Setorial de Planejamento e Equipe de Programação Orçamentária
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PPEB	Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica
PREARVE	Projeto de Educação Pré-Escolar em Áreas Verdes
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RME	Rede Municipal de Educação
SEMEC	Secretaria Municipal de Ensino
SIGA	Sistema de Informação de Gestão Acadêmica
SIOPE	Sistema de Informação sobre o orçamento Público em Educação
UEI's	Unidades de Educação Infantil
UFPA	Universidade Federal do Pará
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UP's	Unidades Pedagógicas de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	APROXIMAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA	13
1.2	O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DA PESQUISA	21
1.3	PERCURSO METODOLÓGICO	33
2	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE BELÉM: DO ASSISTENCIALISMO À SUA CONSOLIDAÇÃO COMO DIREITO	40
2.1	BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	40
2.2	POLÍTICA E LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	52
2.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELÉM NOS ANOS 1990	63
3	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL, POLÍTICAS DE FUNDOS FUNDEF E FUNDEB E OS ESTUDOS DO CAQI	70
3.1	MARCOS HISTÓRICOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	70
3.2	A POLÍTICA DE FUNDOS INSTITUÍDA NO BRASIL A PARTIR DE MEADOS DA DÉCADA DE 1990	74
3.2.1	O FUNDEF E SEUS EFEITOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL	75
3.2.2	O FUNDEB E AS EXPECTATIVAS DE AVANÇOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	82
3.3	O CAQI E A DEFINIÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	92
4	OS EFEITOS DO FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE BELÉM	103
4.1	CONTEXTO SOCIOECONÔMICO, POLÍTICO E EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM	104
4.2	OS EFEITOS DO FUNDEB SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS	112
4.2.1	RECEITAS PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM, POR CATEGORIA ECONÔMICA	114
4.2.2	RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO	116
4.2.3	RECEITAS E DESPESAS REALIZADAS COM OS RECURSOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE BELÉM	118
4.3	OS EFEITOS DO FUNDEB SOBRE AS CONDIÇÕES DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL	123
4.3.1	INDICADORES DE ACESSO	123
4.3.2	INFRAESTRUTURA	130
4.3.3	FORMAÇÃO DOCENTE	137
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
	FONTES DOCUMENTAIS	156
	REFERÊNCIAS	161

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução tem por objetivo delimitar o tema e o objeto da pesquisa, assim como apresentar os caminhos metodológicos trilhados nesta investigação. Para isso, seu processo de elaboração se desenvolveu com base na revisão bibliográfica e na pesquisa documental, os quais ajudaram a compreender a temática e a formular nossa questão central de pesquisa, a qual buscamos responder ao longo deste texto.

1.1 APROXIMAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA

A discussão acerca dos problemas da infância é uma inquietação de longa data, assim como o interesse em desenvolver um estudo sobre o financiamento da educação infantil, cuja motivação surgiu a partir da experiência pessoal como estudante da escola pública e também pelas experiências como docente na Rede Municipal de Ensino (RME) de Belém, onde, no exercício da função, observei a carência de recursos, acompanhada de precárias condições de oferta, o que me motivou a investigar os recursos financeiros destinados à Educação Infantil.

O meu primeiro contato com a Educação Infantil, ocorreu em meados da década de 1980, em uma instituição conveniada com a Secretaria Municipal de Ensino de Belém (SEMEC), localizada na periferia no bairro do Jurunas¹. Como estudante nessa instituição, recordo que, desde aquela época, já se apresentavam dificuldades financeiras e problemas relacionados às condições de atendimento, como infraestrutura física inadequada, falta de materiais didáticos e pedagógicos, salas de aula pequenas, quentes e com pouca iluminação, além de professores sem formação específica para o trabalho com crianças.

Em 2004, durante a graduação no curso de Pedagogia, surgiu a oportunidade de aprofundar os estudos sobre a Educação Infantil e vivenciar, enquanto estagiária, experiências pedagógicas nessa etapa de ensino, o que ajudou a compreender o contexto no qual as crianças estavam inseridas. Naquele período, o próprio currículo do curso tinha como proposta o reconhecimento da educação infantil e a defesa dos direitos das crianças de 0 a 6 anos², assim como a valorização docente como componente primordial para o alcance de qualidade.

¹ O bairro do Jurunas se encontra localizado entre os bairros Batista Campos (ao Norte), Cidade Velha (Oeste), Condor (Leste) e, ao Sul, o Rio Guamá; seu processo histórico de formação esteve ligado ao *boom* da borracha, que atraiu muitos imigrantes, motivados pelas oportunidades de emprego, ao intenso êxodo rural (VIEIRA; SANTOS; CHAGAS, 2014).

² A Lei nº 12.796/2013, altera a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação.

As vivências na academia também proporcionavam um intenso debate sobre a educação infantil durante a formação em Pedagogia, tendo como princípio o desenvolvimento integral da criança, ao mesmo tempo, discutindo-se as políticas públicas para a educação infantil, a oferta de um ensino de qualidade, o que também impacta na formação do professor que atuará nessa etapa, por meio do conhecimento que possibilita o processo de ensino-aprendizagem.

Paralelas a esse debate, naquele período, estavam em pleno vigor as discussões a respeito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), uma política de financiamento que priorizou o Ensino Fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Médio e modalidades de ensino). Esse também foi um dos fatores que instigou a aprofundar os estudos na área de financiamento, visto que a legislação prevê a garantia do acesso à educação infantil, sendo dever do Estado, conforme instituído na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 (LDB/96): “[...] O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] II- Educação Infantil gratuita às crianças de 0 a 5 (cinco) anos de idade [...]” (BRASIL, 1996a, art. 4º).

Levada novamente pelo interesse e constantes dúvidas sobre como ocorria o financiamento da educação infantil, ao cursar a disciplina eletiva “Financiamento da Educação no Brasil”, ainda no curso de Pedagogia, no ano de 2007, na Universidade Federal do Pará (UFPA), foram feitos os primeiros contatos com a literatura acerca do tema. A disciplina intensificou o interesse em compreender as políticas de financiamento da educação e como se materializam no chão da escola pública. As discussões em sala de aula também motivaram a elaboração da primeira produção autoral na área, o trabalho de conclusão de curso intitulado “A Política de Educação Infantil no Município de Belém e suas relações com o FUNDEF no período de 1997 a 2006” (LIMA; SILVA, 2007).

Naquele estudo, se evidenciou que, durante a vigência do FUNDEF, no município de Belém, houve um crescimento significativo do orçamento para a Educação Infantil, o que resultou no aumento do número de matrículas. Assim, o orçamento executado foi maior do que o orçamento aprovado, de maneira que o aumento das matrículas ocorreu devido à política implementada pela SEMEC³. A Tabela 1 ilustra os dados referentes a essa afirmação.

³ No período de 1997 a 2004, esteve à frente da gestão municipal o ex-Prefeito Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores (PT), e, em sua gestão, denominada “Governo do Povo”, instituiu políticas integradoras entre os vários setores estratégicos, que constituíram as políticas públicas municipais, incluindo o Projeto “Dar um futuro às crianças e adolescentes”, no intuito de promover melhores perspectivas para a população infanto juvenil (MIRANDA, 2000). Assim, a política

Tabela 1 – Orçamento municipal aprovado – Belém (PA) – 1997-2006

Ano	Orçamento aprovado		
	TOTAL	EDUCAÇÃO INFANTIL	%
1997	R\$ 52.225.209,00	R\$ 189.297,00	0,36
1998	R\$ 64.247.862,00	R\$ 487.808,00	0,76
1999	R\$ 73.787.876,00	R\$ 1.067.450,00	1,45
2000	R\$ 85.387.876,00	R\$ 1.535.242,00	1,79
2001	R\$ 92.232.958,00	R\$ 2.000.065,00	2,16
2002	R\$ 98.195.608,00	R\$ 1.152.060,00	1,17
2003	R\$ 110.957.597,00	R\$ 9.091.968,00	8,2
2004	R\$ 124.039.874,00	R\$ 11.446.969,00	9,22
2005	R\$ 132.362.879,00	R\$ 11.663.905,00	8,8
2006	R\$ 127.370.219,00	R\$ 12.688.181,00	9,9
TOTAL	R\$ 960.407.958,00	R\$ 51.322.945,00	5,34

Fonte: Lima e Silva (2008); COPLAN/SEMEC (2007).

De acordo com Lima e Silva (2008), o orçamento aprovado para a educação pública municipal foi ampliado no período do FUNDEF, haja vista o investimento na Educação Infantil, que saltou de 0,36% para 9,9% no ano de 2006, como demonstra a Tabela 1, apesar de o município perder muitos recursos com o FUNDEF, “cerca de R\$ 15 milhões por ano e de não receber qualquer capital do Governo Federal para atender essa etapa de ensino” (LIMA; SILVA, 2008, p. 43). Assim, a pesquisa revelou que Belém seguiu a tendência que os estudos apontavam na maioria dos municípios brasileiros, em que os recursos se concentravam para financiar o Ensino Fundamental. Segundo Guimarães (2002, p. 50):

[...] O FUNDEF impede a realização de políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que os estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes. Nessa perspectiva é obvio que haveria uma retração na oferta daqueles serviços educacionais antes oferecidos pelo município, cuja principal vocação da maioria se dava, preponderantemente, na educação infantil.

Ainda, segundo os estudos de Lima e Silva (2008), no período de 1996 a 2007, houve um crescimento na oferta das matrículas na Educação Infantil, na RME Belém, como apresentado na Tabela 2, demonstrando que o município andou na contramão do que vinha ocorrendo com essa etapa de ensino, a partir da implementação do FUNDEF.

adotada pela SEMEC para a educação infantil inaugurou uma nova concepção de educação, pautou-se nos princípios da inclusão social e construção da cidadania e reconheceu a criança enquanto um ser histórico, crítico, sujeito de direitos. Essa política também estabelecia ações voltadas para a formação continuada dos professores que atuavam nessa etapa de ensino, assim como a expansão da oferta com qualidade (BELÉM, 2007).

Tabela 2 – Demonstrativo de matrículas na Educação Infantil na RME – Belém (PA) – 1996-2007

ANOS	CRECHE			PRÉ-ESCOLA			TOTAL GERAL
	UEI	ESCOLA	TOTAL	UEI	ESCOLA	TOTAL	
1996	0	0	0	2.011	2.863	4.874	4.874
1997	0	106	106	330	7.769	8.099	8.205
1998	0	1.307	1.307	1.912	9.834	11.746	13.053
1999	1.369	0	1.369	1.658	6.162	7.820	9.189
2000	1.504	0	1.504	1.609	5.672	7.281	8.785
2001	1.679	0	1.679	1.762	5.972	7.734	9.413
2002	1.649	0	1.649	1.890	6.996	8.886	10.535
2003	1.719	0	1.719	1.961	7.086	9.047	10.766
2004	1.730	0	1.730	1.976	7.994	9.970	11.700
2005	1.723	51	1.774	1.999	8.211	10.210	11.984
2006	1.950	0	1.950	2.197	8.278	10.475	12.425
2007	201	1.867	2.068	2.324	9.476	11.800	13.868

Fonte: Lima e Silva (2008); COPLAN/SEMEC (2007).

Logo após esse período, no ano de 2010, com o retorno aos estudos na área do financiamento, por meio do curso de Especialização em Políticas de Gestão e Financiamento da Educação Básica, discutimos o tema “A relação entre os valores do Custo-Aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o debate sobre o Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi)”⁴.

Naquela pesquisa, se verificou que foram utilizados caminhos diferenciados para a definição do custo aluno, pois o que definiu esses valores foi a finalidade ao qual ele estava atrelado. No Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi), os valores são definidos a partir de um padrão de qualidade, levando em consideração os insumos⁵ necessários para o alcance dessa qualidade pretendida, enquanto que, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), esse valor foi definido de acordo com a disponibilidade financeira do poder público.

Posteriormente, iniciando as atividades profissionais, ministrei aulas na Educação Infantil, enquanto professora efetiva na RME Belém, em uma Unidade de Educação Infantil (UEI) na periferia do Jurunas. As experiências advindas a partir de então reforçaram o interesse nesta pesquisa, pois possibilitaram vivenciar a realidade da Educação Infantil, marcada por

⁴ De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de 2017, o Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade no ensino.

⁵ Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2017) os insumos estão relacionados a elementos que contribuem para o processo ensino aprendizagem, assim para a oferta de uma educação de qualidade e esses envolvem a utilização, de laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros.

problemas relacionados ao espaço físico, falta de condições mínimas de funcionamento, insuficiência de materiais, equipamentos e instalações voltados para essa faixa etária e a constante falta de recursos financeiros.

Um dos momentos mais impactantes dessa realidade ocorria antes mesmo de se iniciar o ano letivo, durante o período de matrícula, momento em que, para inscrever as crianças para o preenchimento de vagas, era necessário visitar suas residências e fazer um relatório descrevendo a realidade socioeconômica da família, baseado no critério de extrema pobreza; de posse desses relatórios, a coordenação, junto à equipe docente, decidia quem ficaria com as vagas, sendo que as crianças mais carentes financeiramente tinham prioridade na matrícula, enquanto as demais aguardavam em uma fila de espera pela abertura de vagas.

Chamavam a atenção as constantes filas de espera por matrículas nas instituições da rede municipal, sem perspectivas reais de novas vagas. Segundo pesquisa do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017), o Pará ocupa o 5º lugar entre os estados do Brasil com o maior número de crianças até 4 anos sem acesso à Educação Infantil. Em média, 457 mil crianças com idade igual ou abaixo de 4 anos estão fora da escola:

Na capital, apenas 130 unidades atendem a educação infantil, segundo a Prefeitura de Belém. Para o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (Sintepp), o número é insuficiente. “Há um déficit de 70 mil vagas na educação infantil. Para zerar esse déficit, deveríamos ter pelo menos o dobro ou o triplo do número de creches e escolas”, avalia o coordenador geral da Executiva Belém, Aldo Vasconcelos.

Ano passado, segundo Aldo, a Prefeitura fez parceria com centros comunitários para atender as necessidades da educação infantil, mas nenhum centro se adequou às exigências do Ministério da Educação. “Os principais problemas decorrem da infraestrutura nos prédios. De uma maneira geral, os espaços são alugados e não são adequados para crianças”, resume (SARGES, 2017, não paginado).

Diante desse cenário, fica evidente a importância de conhecer o déficit real no atendimento das crianças de 0 a 5 anos, primeiramente, por se defender a importância da educação na primeira infância; e, em segundo lugar, pelo compromisso que assumimos, enquanto profissionais da Educação perante os desafios diários da profissão, em nos mobilizar e reivindicar o direito a uma educação de qualidade para todos – neste caso, a Educação Infantil para as crianças belenenses.

Parte das inquietações que se intensificaram no decorrer do exercício da profissão se traduz na falta de infraestrutura das instituições de ensino infantil, em espaços como anexos⁶, quitinetes, casas alugadas, dentre outros, que não dispõem de estrutura adequada para atender às necessidades da criança, como: salas de aula, áreas de recreação, de alimentação, instalações ergonomicamente adequadas e seguras, saneamento básico, equipamentos, mobiliário etc. Vale ressaltar que, dependendo da faixa etária, esses espaços precisam ser planejados para o atendimento em período integral, como é o caso das creches, envolvendo a ampliação de recursos para a construção de novos prédios e outros investimentos.

Também foram vivenciados embates com a coordenação e equipe gestora, que se coadunou a constantes reclamações da comunidade escolar e profissionais da educação, os quais reivindicavam melhores condições de atendimento às crianças pequenas, dentre outras questões, como falta de vagas e formação docente, o que acabou por motivar a luta por uma Educação Infantil de qualidade.

Além disso, nos vários encontros, seminários e palestras promovidos pelo Fórum de Educação Infantil do Pará (FEIPA), mantivemos diálogos com o Grupo de Pesquisas em Educação Infantil (IPÊ) do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da UFPA, que debate o contexto atual da Educação Infantil no cenário amazônico, em parceria com as universidades públicas da região Norte, contribuindo para a discussão acerca das políticas públicas educacionais voltadas a crianças de 0 a 5 anos, no intuito de compreender a política que garante o direito à educação e seus mecanismos de financiamento.

Essas experiências foram fundamentais para fortalecer o interesse em aprofundar os estudos sobre o financiamento da Educação Infantil, mais precisamente, acerca das condições de oferta (indicadores de acesso, infraestrutura e formação docente). A escolha pelo objeto de estudo se deu por considerarmos de fundamental importância compreender a realidade educacional da Educação Infantil e o seu financiamento no contexto do FUNDEB, que é a principal fonte de financiamento da Educação Básica.

Como uma política indutora de recursos, o FUNDEB tem entre os seus objetivos fortalecer a equidade no financiamento e garantir a valorização dos profissionais da Educação Básica, medidas que tendem a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, tendo em vista a grande demanda de crianças sem acesso à educação, principalmente, na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Apesar de termos um quadro legal instituído que garante o direito da criança à

⁶ De acordo com Lopes (2007), antigas escolas comunitárias, transformadas em espaços da Rede Municipal de Ensino no ano de 1997, para atender, em sua maioria, a crianças de 4 a 6 anos (idade pré-escolar) que estavam fora da rede oficial de ensino.

educação, em nosso país, ainda há uma grande parcela da população que demanda por vagas, o que requer a criação de políticas públicas que potencializem e priorizem a garantia desse direito.

Rosemberg (2007) enfatiza a importância da educação para as crianças pequenas, cujo aprendizado envolve inúmeras competências, além de um rico e complexo potencial de sensibilidade e criatividade, cada vez mais reconhecidos pela neurociência, pela psicologia e educação. Para essa autora, uma das formas de a criança alcançar um aprendizado e um desenvolvimento que envolva essas competências é oferecer condições adequadas para a oferta um ensino de qualidade, e que neles essas possam ser “[...] alimentadas, recebam atenção individualizada, com turmas pequenas, professores formados, capazes de acompanhar a curiosidade e a mobilidade da criança” (ROSEMBERG, 2007, p. 8).

Assim, segundo Rosemberg (2007), além da definição sobre como devem ser as condições de oferta de uma educação infantil de qualidade, o investimento nessa etapa de ensino precisa ser responsabilidade do poder público. A política do FUNDEB seria, então, uma medida para trazer recursos para a expansão da oferta da Educação Infantil, com qualidade e equidade, saldando a dívida histórica que o Estado tem para com a educação das crianças pequenas, que durante muito tempo foi relegada a políticas de baixo investimento, precarizando o atendimento e comprometendo a qualidade do ensino.

A relevância social desta pesquisa é justificada pela centralidade que tem sido dada à Educação Infantil nos marcos regulatórios mais recentes, principalmente, a partir dos anos 1990, seja pelas legislações, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA/90), seja pela política educacional com a LDB/96, e, ainda, a partir de políticas de fundo, as quais têm se refletido nas condições de oferta destinadas a essa etapa (BRASIL, 1988, 1990, 1996a). Por isso, aprofundar as análises sobre os efeitos do FUNDEB na Educação Infantil na RME Belém é um exercício que pode fomentar outras reflexões e leituras sobre a temática.

Destaca-se que estudos sobre o financiamento da Educação Infantil têm considerável relevância no que se refere às constantes mudanças no contexto das políticas públicas educacionais, entretanto, ainda são pouco explorados no Brasil, a exemplo dos artigos e livros que tratam dessa temática. No estado do Pará e no município de Belém, são escassas as pesquisas que elucidam assuntos relacionados ao tema, embora tenham sido encontrados

estudos sobre educação infantil em outros campos, como por exemplo, no campo do currículo e políticas públicas⁷.

Em se tratando da contribuição desta pesquisa para o campo científico no qual está situado o objeto de estudo, bem como à universidade como instituição fomentadora, destaca-se a sua importância para a linha de pesquisa “Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica (NEB) da UFPA, sendo um dos pioneiros na temática do financiamento da Educação Infantil, em nível de dissertação, tanto no seio da referida linha quanto no âmbito do PPEB.

Este estudo também pretende contribuir para o monitoramento⁸ da Educação Infantil no município de Belém, assim como servir de subsídio para o conjunto de pesquisas sobre o financiamento em rede nacional e, conseqüentemente, com análises para apontar os possíveis avanços, limites e possibilidade de mudança da atual política de fundos frente à realidade dessa etapa de ensino na RME Belém.

Outro ponto motivador para o desenvolvimento deste estudo é que ele, se detém nas mudanças ocorridas no país, a partir dos anos 1990, com as reformas do Estado brasileiro, e se caracterizaram como políticas de descentralização dos setores sociais, com destaque para as políticas públicas educacionais, focalizadas em alguns segmentos em detrimento de outros, como o FUNDEF, que focalizou 15% dos recursos no Ensino Fundamental, e, atualmente, com a política do FUNDEB, que ampliou a distribuição de recursos para 20% em toda a Educação Básica.

Considerando esses aspectos, a relevância do presente estudo consiste em possibilitar uma reflexão sobre o FUNDEB enquanto a principal política de vinculação de recursos públicos destinados à Educação Infantil, no sentido de compreender o contexto educacional dessa etapa

⁷ Encontramos apenas duas (02) produções acadêmicas voltadas para a Educação Infantil, dispostas da seguinte maneira: no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA, uma (1) no campo do currículo, com a seguinte temática : O currículo para a educação infantil: uma leitura da proposta orientada por temas geradores no projeto escola cabana, defendida por PENA (2005) e; uma (1) Dissertação na linha de políticas públicas intitulada: Educação Infantil e Participação: um estudo das representações sociais dos pais de uma escola pública municipal de Belém, defendida por FERREIRA (2008).

⁸ De acordo com Fernandes (2014), o monitoramento é um importante mecanismo de acompanhamento das políticas públicas; tem o propósito de permitir a obtenção de informações que subsidiam o desenvolvimento de uma política, um programa ou um projeto. No caso da Educação Infantil, o monitoramento pode compreender a definição de indicadores que permitam a mensuração da oferta e das condições de atendimento, através, por exemplo, da avaliação das políticas de financiamento e seus efeitos nesta etapa de ensino.

de ensino na RME Belém, ainda tão pouco estudada, principalmente, se considerarmos a realidade e especificidade do cenário amazônico. Dessa forma, pretendemos contribuir para um maior aprofundamento teórico e reflexivo acerca das condições de oferta dessa etapa de ensino às crianças de 0 a 5 anos nas instituições de ensino da rede municipal de Belém.

1.2 O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

A Educação Infantil⁹ constitui, na atualidade, uma etapa importante do processo educativo. Sua trajetória no Brasil tem mais de cem anos, mas, somente nas duas últimas décadas, seu crescimento alcançou maior reconhecimento. Devido aos diferentes papéis que a criança assumiu ao longo da sua história e na atualidade, essa vem se consolidando como uma área de estudos e pesquisas, principalmente após a sua inserção na legislação e na política educacional brasileira como primeira etapa da Educação Básica (MEC/SEF/COEDI, 1993).

De acordo com Guimarães (2002, p. 44), “cresce a consciência, no mundo inteiro sobre a importância da educação das crianças de 0 a 6 anos, em estabelecimentos específicos com orientações e práticas pedagógicas apropriadas”. Essa mudança de perspectiva ocorreu devido às transformações socioeconômicas vividas na sociedade nas últimas décadas, as quais modificaram intensamente os modos de organização familiar e o mercado de trabalho, e às consistentes descobertas científicas que envolvem o processo de desenvolvimento da criança. A partir dessas descobertas, começam a se disseminar pesquisas em nível internacional e nacional que apontam os efeitos positivos da ação educacional na primeira infância. Os estudos de Campos (1995, 1997) evidenciam a importância estratégica de se investir nessa etapa de ensino, pois, para a autora, a educação infantil é uma das áreas educacionais que mais retribui à sociedade os recursos nela investidos.

Nesse aspecto, corroboram os estudos de Rosemberg (2007) a respeito da importância da educação infantil:

[...] a sociedade passa a reconhecer a criança pequena como sujeito de direitos, ator social, produtora de cultura, indivíduo. A sociedade reconhece que esta fase da vida é riquíssima, riqueza que se expande se boas condições educacionais lhe forem oferecidas. Loris Malagucci fala das cem linguagens da criança, metáfora para a amplitude de suas potencialidades. Economistas

⁹ Educação Infantil é designada como a primeira etapa da Educação Básica; tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, sendo ofertada em creches ou entidades equivalentes para as crianças de 0 a 3 anos de idade, e pré-escolas para as crianças de 4 a 5 anos de idade (Lei nº 12.796/2013).

destacam o desperdício no capital econômico e humano ao não se investir em políticas para a infância. A neurociência enfatiza a importância da infância no desenvolvimento posterior do cérebro e das funções neurológicas (ROSEMBERG, 2007, p. 2).

Assim, o histórico da infância no Brasil já apontava, nas últimas décadas do século XX, para uma evolução importante no atendimento à faixa etária anterior aos sete anos, no que se refere tanto à expansão do número de matrículas quanto ao quadro legal e institucional (CAMPOS, 1995). Nesse movimento evolutivo, podemos considerar como importantes não somente os fundamentos economicistas de que é necessário investir na educação de uma criança, mas, também, na divulgação dos benefícios educacionais e sociais desse processo, que, juntos, orientaram tanto o poder público quanto a mobilização da sociedade civil, os movimentos de luta e as famílias a dedicarem esforços e atenção sobre o direito, a importância e a necessidade da Educação Infantil para as crianças pequenas.

Na base dessa questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento. A educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. Além do direito da criança, a Constituição Federal estabelece o direito dos trabalhadores, pais e responsáveis, à educação de seus filhos e dependentes de zero a seis anos. Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece (BRASIL, 2001, p. 9).

Nesse sentido, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos situa a educação infantil como uma necessidade social, ocupando, no cenário da política educacional brasileira, um espaço de significativa relevância. Ao mesmo tempo em que podemos perceber “transformações societárias aliadas aos movimentos sociais e estudos acerca da infância, tem sido intensificado o reconhecimento da importância da educação das crianças para o pleno desenvolvimento das potencialidades do ser humano” (ANDRADE, 2009, p. 21).

A ampliação do acesso a creches e pré-escolas vinha ocorrendo desde a década de 1970, sob influência das transformações sociais, como o acelerado processo de urbanização e industrialização, crescimento dos setores econômicos, intensas mobilizações sociais, participação da mulher no mercado de trabalho, controle de natalidade, assim como resultando

de políticas públicas de educação, bem-estar social e saúde (KULHLMANN, 2010; ROSEMBERG, 2010). Essa ampliação do atendimento, segundo Gomes (2009, p. 101),

[...] ocorreu de forma precária, com concentração pelas redes municipais, do maior percentual de professores sem formação específica. Ainda assim, as grandes prioridades declaradas pelos estabelecimentos eram de natureza pedagógica. Já as creches tinham caráter predominantemente assistencial, embora toda a educação até seis anos recebesse modesto financiamento, com poucos recursos e orçamentos instáveis.

Dessa forma, intensificou-se ainda mais o processo de ampliação de um atendimento focando no caráter educacional, momento em que a criança ganha centralidade nas políticas educacionais. Conforme Santos e Sousa Jr (2017, p. 264):

[...] o discurso e ‘na agenda’ dos governos em geral e teve como marco a Convenção Internacional pelo Direito da Criança, de 1989, e a Conferência de Educação para Todos, de 1990, realizada em Jomtien, Tailândia. Essa última, em seu documento final, lança as diretrizes e metas de Educação para Todos (EPT).

No contexto legal brasileiro, a educação infantil ganha força a partir da Constituição Federal de 1988, e acena para possíveis mudanças nessa etapa de ensino, visto que faz referência específica, pela primeira vez, à garantia do direito ao ensino escolar, das crianças de 0 a 6 anos, seja em creche ou pré-escola, a partir da CF/88, por meio do art. 208, inciso IV, ao afirmar que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208).

Ao lado dessas conquistas, intensificadas com a CF/88, no ano de 1990, foi instituída “uma das legislações consideradas mais avançadas do mundo” (CAMPOS, 2002, p. 27). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), Lei 8.090/1990, no art. 54, inciso IV, trata do direito à educação, definindo que “é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade” (BRASIL, 1990).

Evidenciando as iniciativas do governo federal voltadas à criança, no ano de 1996, foi promulgada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), a política educacional que define a Educação Infantil como um direito da criança de 0 a 6 anos de idade e como parte integrante do sistema educacional, constituindo-se a primeira etapa da Educação Básica, juntamente com o Ensino Fundamental, Ensino Médio e modalidades de ensino (BRASIL, 1996a).

Foi a partir da LDB/96 que a Educação Infantil consolidou a conquista dos direitos promulgados na CF/88, devido ao debate que envolveu o poder público e as várias organizações da sociedade civil não só no Brasil, mas a nível internacional, em torno do direito das crianças à educação.

A partir daí, mudanças significativas vêm sendo introduzidas na legislação educacional nas esferas estadual e municipal, as quais, dentre outros aspectos, instituíram a integração das instituições coletivas que atendem à Educação Infantil, que estavam sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social, aos Sistemas Regulares de Ensino; melhorias de qualidade da infraestrutura de atendimento; qualificação específica dos profissionais de educação para atuar com essa faixa etária; implantação de projetos pedagógicos que considerem a criança como sujeito histórico e social e reconheçam suas especificidades, contemplando a integração entre o cuidar e o educar e favorecendo a participação das famílias e da comunidade como membros atuantes nesse processo.

Diante dessas informações, Vieira (2011, p. 266) argumenta que:

A implementação da oferta de educação infantil no Brasil nos últimos 15 anos vem sendo marcada por redefinições e tensões. As tensões são principalmente advindas do processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino, sobretudo a partir da reforma educacional de 1996, regulada pela LDB/96 em face da diversidade encontrada nos municípios, das desigualdades presentes na oferta, dos interesses econômicos e dos significados sobre as instituições de educação infantil, sobre os direitos da criança e de suas famílias.

Na realidade, além de considerar os avanços obtidos nessa etapa de ensino, é importante destacar os limites desses avanços, os quais não foram acompanhados de políticas de investimento. A legislação, ao regulamentar o direito à educação das crianças brasileiras, acabou responsabilizando somente o poder público municipal e desconsiderou a realidade orçamentaria de grande parte desses municípios, os quais, em sua maioria, não dispõem de recursos suficientes para manter nem mesmo o Ensino Fundamental, que está sob sua responsabilidade, quanto mais ofertar a Educação Infantil com alto padrão de qualidade.

No Brasil, apesar de a educação de crianças ter uma história de pouco mais de cem anos, lamentavelmente, ainda não conseguimos assegurar um digno atendimento e o financiamento dessa etapa de ensino em espaços públicos coletivos de educação institucionalizada, sob a responsabilidade do poder público, relacionando-a com a de outros países mais desenvolvidos em que a educação infantil é instituída como uma tarefa pública socialmente compartilhada,

que respeita os direitos da criança e que frequentemente se integra a outras políticas sociais voltadas para as famílias (BRASIL, 2001).

Contudo, para que tais conquistas continuem sendo alcançadas, são necessárias políticas públicas que potencializem e ampliem o direito a uma educação infantil de qualidade, e, para que o direito conquistado na legislação se efetive na prática e receba a devida proteção, é preciso garantir meios para o seu financiamento, do contrário, “o Direito embora proclamado, fica inócuo” (CURY, 1998, p. 10).

No que se refere ao financiamento da educação, o Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, passou a adotar reformas políticas e econômicas de caráter neoliberal, com as influências da reorganização do capitalismo mundial globalizado, propondo-se a reduzir o seu papel nas políticas educacionais. Essas reformas foram ajustadas sob a lógica de que o principal problema do financiamento da educação no Brasil era a falta de gerenciamento dos recursos. Seguindo essa perspectiva, o Estado precisava instituir políticas públicas eficientes e capazes de racionalizar e focalizar os recursos em determinados segmentos do sistema educacional.

As políticas educacionais apresentadas nas últimas décadas do século XX e início XXI precisam ser compreendidas no campo das transformações econômicas, políticas, sociais e culturais em andamento no mundo capitalista. Nesse contexto, as reformas educacionais implementadas na atualidade no Brasil e nos países da América Latina são resultado de processos de reestruturação¹⁰ pelos quais passou o capitalismo mundial sob os princípios do neoliberalismo (NETO; RODRIGUEZ, 2007).

A partir dessa nova configuração, a educação passou a ser destaque enquanto campo estratégico no contexto de mudanças. Por isso, vale destacar a importância dada ao campo educacional nas políticas e nos programas de ajuste fiscal demandados pelos processos de reestruturação do Estado, a fim de promover o desenvolvimento do país. Seguindo essa lógica, o desenvolvimento técnico-científico garantirá, isoladamente, o desenvolvimento social. Com base nessa afirmativa, se defendeu a tese de que o conhecimento e a informação, vistos

¹⁰ Os processos de reestruturação econômica tiveram início na década de 1970, com a crise do sistema capitalista, em decorrência do modelo fordista-keynesiano, da incapacidade de solucionar problemas inerentes do próprio regime de acumulação capitalista e impedir o avanço da exclusão social. Entre os anos de 1968 a 1972, acentuavam-se os problemas com a rigidez do modelo fordista e sua superação estava condicionada pela forte resistência da classe trabalhadora, que na época pressionava o Estado para aumentar programas de assistência social; em consequência dessa rigidez da produção, não havia como expandir os gastos públicos. O Estado, então, para manter a economia estável, aumentou a emissão da moeda, o que causou aumentos consideráveis da inflação e dificultou a expansão do regime. A Ecloração da crise refletiu nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (HARVEY, 1993).

como forças produtivas diretas, afetariam diretamente o desenvolvimento econômico de um país (LIBANEO, OLIVEIRA; TOSCHI, 2003).

Segundo Afonso (2001) e Neto e Rodriguez (2007), as reformas do Estado, na década de 1990, decorreram de financiamentos e assessoria do Banco Mundial, que orientavam as diretrizes dessas reformas. As principais recomendações incluíam a descentralização, a autonomia escolar, a participação, a cogestão comunitária e a consulta social. O conteúdo expresso na reforma esteve em articulação direta com o projeto de educação voltado para atender às exigências do capital. Assim, as modificações presentes na atualidade só podem ser compreendidas no marco das reformas propostas e implementadas dentro da lógica do neoliberalismo, que pautou a reforma do Estado e dos setores públicos.

Na década de 1990, as reformas do Estado no país foram operacionalizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); entretanto, essa projeção política já havia iniciado desde o governo de Fernando Collor de Melo, tendo em vista que ambos tinham objetivos em comum – de ajustar o país à economia do mercado globalizado, sob o argumento de que era preciso dar ênfase à produtividade. Por meio dessa orientação neoliberal, se iniciaram processos de descentralização, para a delimitação do papel do Estado, intensificação dos processos de privatização, terceirização e publicização¹¹ (YANAGUITA, 2010; SAVIANI, 1997; SOARES, 1996).

Para Dourado (2001), o processo de reforma do Estado, no Brasil, se pautou nos modelos de modernização, racionalização e privatização, com foco na racionalidade sociopolítica, e se caracterizou pela retirada do Estado na execução das políticas públicas, minimizando o seu papel de interventor nos setores sociais.

Os impactos da reforma do Estado afetaram radicalmente as políticas sociais no país, com destaque para o campo da saúde e da educação. As políticas educacionais, a partir desse contexto, começavam a articular a formação voltada ao mercado de trabalho e às exigências demandadas pelas áreas sociais. Assim, pautaram-se propostas e discussões, na década de 1990, para os diferentes níveis de ensino, dentre eles, a Educação Infantil.

Estudos de Rosemberg (2002) revelaram que, nos anos 1990, a Educação Infantil no Brasil sofreu influência do Banco Mundial, que defendeu uma nova concepção de desenvolvimento infantil e passou a redefinir as prioridades e estratégias por meio dos conceitos pautados na rede de proteção social e na focalização de políticas sociais no combate à pobreza,

¹¹ Implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta e, também, o aumento da governança (FRANÇA, 2005; YANAGUITA, 2010).

o que tencionou a concepção de criança que estava sendo construída, por meio de pressões e mobilizações em prol do direito universal das crianças, e não somente para crianças das camadas populares, como defendia essa instituição.

Vale ressaltar que o Banco Mundial se instaurou no Brasil e no campo da educação infantil buscando recuperar um antigo modelo de educação de massa, e tinha como uma de suas premissas os “programas de desenvolvimento infantil”, que modificavam totalmente a concepção de educação que vinha sendo instituída no país, principalmente a partir da CF/88 e do ECA/90. Essa instituição financeira acabou relegando a educação infantil a uma educação meramente instrumental, que poderia, inclusive, ser implantada por mães, visitadoras domiciliares ou ainda ocorrer nas casas, na rua, na brinquedoteca, e ficar sob a responsabilidade de outras instâncias administrativa (ROSEMBERG, 2002, p. 66).

Dourado (2001) ressalta que, para efetivar os processos de descentralização e desconcentração, a LDB/96 alterou os processos gerenciais do sistema educacional brasileiro. Um dos dispositivos legitimados (e que já havia sido na CF/88) confere novas responsabilidades aos entes federados. Na CF/88, no art. 30, afirma-se: “compete ao Município [...] manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, art. 30). Já a LDB/96 institui:

Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de uma área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF/88 a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996a, art. 11, V).

Nesse aspecto, a legislação prevê ainda uma série de medidas relacionadas às condições de funcionamento das instituições de ensino, regime de trabalho, qualificação docente, formas de vinculação aos sistemas de ensino, entre outros, que o regime de colaboração precisa efetivar na prática, uma vez que a própria legislação, ao preconizar atribuições específicas e campos de competência, especificou também compromisso mútuo entre as esferas de governo.

O Quadro 1, sintetiza o marco regulatório e as orientações implementadas após a CF/88 que instituem o direito à educação infantil no Brasil e no Município de Belém.

Quadro 1 – Documentos nacionais que normatizam a implementação da Educação Infantil

ANO	TIPO	DOCUMENTO
1988	Legislação	Constituição Federal
1990	Legislação	Estatuto da Criança e do Adolescente
1994	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil
1994	Orientação	Educação Infantil no Brasil: situação atual
1994	Orientação	Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil
1995	Orientação	CrITÉrios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças
1996	Orientação	Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil
1996	Legislação	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
1998	Orientação	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (3 volumes)
1998	Orientação	Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil
1999	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
1999	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes em nível médio na Modalidade Normal
2001	Legislação	Plano Nacional de Educação 2001-2010
2006	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação
2006	Orientação	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
2006	Orientação	Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil
2007	Legislação	Lei 11.494 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)
2007	Orientação	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
2009	Legislação	Emenda Constitucional nº 59
2009	Orientação	CrITÉrios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças 2ª edição
2009	Orientação	Indicadores da qualidade na Educação Infantil
2009	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil
2010	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica
2012	Legislação	Diretrizes Curriculares Municipais para Educação Infantil
2012	Orientação	Resolução nº 22 - CME Estabelece normas para o credenciamento, autorização de funcionamento e diretrizes para a oferta e organização da Educação Infantil no Município de Belém e dá outras providências
2014	Legislação	Plano Nacional de Educação 2014-2024
2015	Legislação	Plano Municipal de Educação 2015-2025
2017	Orientação	Resolução nº 29 – CME altera dispositivos da Resolução nº 22 que estabelece normas para o credenciamento, autorização de funcionamento e diretrizes para a oferta e organização da Educação Infantil no Município de Belém e dá outras providências

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados obtidos em Silva (2016, p. 32).

Dentre os documentos citados no Quadro 1, é possível vislumbrar que a década de 1990 se constituiu num marco em que se intensificaram as normativas legais voltadas para o direito à educação e a educação infantil, o que de certa forma ampliou as discussões sobre o financiamento dessa etapa de ensino, principalmente, a partir da Lei do FUNDEF, que se configurou como política focalizada, que priorizou apenas uma etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental, e não garantiu investimentos para a Educação Infantil, Ensino Médio e para as modalidades de ensino, o que trouxe, inclusive, muitas dificuldades para a expansão do atendimento, principalmente, às crianças pequenas (EDINIR; BASSI, 2009).

De acordo com Santos (2015), apesar do reconhecimento da importância da Educação Infantil nas últimas décadas, até meados de 2006, não havia uma política que se assegurasse o repasse de recursos do financiamento público para as matrículas municipais desse nível de ensino. Isso se configurou como um limitador para a concretização das metas e implementação de políticas para a Educação Infantil, visto que era da esfera municipal a responsabilidade de atender com prioridade ao Ensino Fundamental e Educação Infantil.

A partir dessas constatações, diversos estudos foram conduzidos sobre os impactos e possibilidades do alcance das metas para a Educação Infantil, definidas no PNE/2001 (BRASIL, 2001), assim como pesquisas a respeito da criação de um fundo específico para a Educação Infantil ou para toda a Educação Básica. De acordo com Sena (2004, p. 23),

A luta pela criação do FUNDEB teve como ponto de partida a inclusão de creches. Em torno da pauta, uniram-se quase 200 entidades da sociedade, elevada quantidade de membros de diversas entidades políticas, milhares de pessoas que mobilizaram o país a favor de um fundo para a Educação Básica. Nesse sentido, era condição intrínseca a inclusão da Educação Infantil. Criou-se o “Movimento FUNDEB pra Valer”¹², que teve como lema “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”, esse movimento acompanhou todo o processo de criação do fundo, desde o envio da proposta ao Governo em 2005, inclusive após a sua criação, em 2007.

Em meio a intensas mobilizações em defesa do financiamento da creche e da Educação Infantil como um todo foi que essa etapa de ensino passou a compor o FUNDEB. O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006a) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007a, 2007b), com vigência estabelecida para o período de 2007 a 2020. É um fundo de natureza contábil, formado pelo conjunto dos entes federados da União, estados e municípios, subvinculando 20% das receitas de alguns impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, assim como de receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos para a Educação Básica, na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração (BRASIL, 2007).

¹² A Campanha Nacional pelo Direito à Educação nasceu em 1999, no âmbito do processo preparatório para a Cúpula Mundial de Educação para Todos (Dakar, Senegal, 2000), articulando cerca de 200 organizações, movimentos e redes sociais e se configurando como a articulação institucional mais plural no campo da educação. Em nível internacional, integra a Campanha Global pela Educação e a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação. O objetivo da Campanha é agir pela efetivação dos direitos educacionais estabelecidos em lei. Compõem a luta em defesa do financiamento adequado, controle e participação social e a valorização dos profissionais da educação (Disponível em: www.campanhaeducacao.net.Consulta:Abril/2017).

Essa política de fundos representou avanços na estrutura do financiamento da Educação Básica, a partir de 2007, na medida em que propôs reduzir as desigualdades regionais dentro dos estados brasileiros. Além disso, dentre as inovações que o FUNDEB trouxe para a Educação Infantil, de acordo com Santos (2017, p. 71), estava “a possibilidade de operacionalização ou ampliação do conceito de Educação Básica, uma vez que, mesmo que a LDB/96 tenha ampliado esse conceito, incluindo a educação infantil”, antes desse fundo, não havia recursos claramente definidos para o financiamento de todas as etapas. Além disso, houve a elevação da contribuição da União para os investimentos em Educação Básica, de 10%, a partir de 2010, o que garantiu um valor fixo e comprometeu a união a complementar os orçamentos dos municípios mais pobres e com menor arrecadação (SANTOS, 2017, p. 271).

A entrada da Educação Infantil no FUNDEB aportando recursos para o seu financiamento assegurou a possibilidade de mudanças na qualidade das suas condições de oferta, como expansão das matrículas, melhorias na estruturação da rede municipal e qualificação dos profissionais. Nesse sentido, representou avanços para essa etapa de ensino; entretanto, os baixos fatores de ponderação estipulados para a Educação Infantil, principalmente, para as creches, colocam imensos desafios ao poder públicos municipal em ampliar o acesso com qualidade e cumprir com o que foi proposto pelo FUNDEB, de forma a alcançar as metas estipuladas no Plano Nacional de Educação (PNE/2014) (BRASIL, 2014) e pelas políticas municipais.

Estudos de Bassi (2011) analisaram o financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras¹³ nos três primeiros anos do FUNDEB, e Belém se destacou como a única capital em que a contribuição ao FUNDEB é superior à receita do fundo. Nessa lógica, a prefeitura de Belém, no ano de 2008, recuperava apenas parte do valor capturado. Assim, “tanto a prefeitura de Belém quanto o governo do Pará financiam, por meio de fundos contábeis, as outras redes municipais do estado” (BASSI, 2011, p. 33). Diante da menor recuperação da receita do FUNDEB, a vinculação de impostos em Belém cresce em proporção, mas, ao contrário do que pode parecer, o fundo acaba por piorar a situação de financiamento da educação municipal. A Tabela 3 compara a proporção das receitas aplicadas no ensino, quanto à origem dos recursos.

¹³ Esse estudo é resultado de uma pesquisa sobre o atendimento e financiamento da educação infantil municipal em seis capitais braseiras (Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina), realizada no âmbito da pesquisa “Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa”, desenvolvida pela fundação Carlos Chagas, em parceria com o MEC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Tabela 3 – Demonstrativo da distribuição proporcional das receitas aplicadas no ensino, por origem de recursos, nas capitais – 2008

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Vinculação de impostos	59%	42%	43%	36%	66%	40%
FUNDEB (receita)	36%	52%	54%	59%	29%	46 %
Salário- Educação e outras atividades	5 %	6%	3%	5%	5%	14%

Fonte: Bassi (2011).

A partir desses dados, se percebe que a prefeitura de Belém repassa uma parcela maior de recursos da vinculação da receita de impostos aos fundos estaduais. Isso ocorre devido às receitas transferidas pela União, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e pelos estados, especificamente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), serem maiores que as receitas dos impostos arrecadados nos municípios, como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Essa composição nos revela que as receitas das transferências representam mais da metade dos orçamentos municipais, ou seja, os dados mostram que, quanto maior for a capacidade financeira do município, menor será a dependência dessas fontes, e é sobre elas que incide a contribuição do FUNDEB.

Porém, ao verificarmos a pesquisa de Bassi (2011), observamos que esse analisou apenas os três primeiros anos de vigência desse FUNDEB no Município de Belém (2007, 2008 e 2009), e nesse período não havia disponibilidade de dados como os de matrículas no banco de dados do INEP e dados orçamentários nos balanços municipais, isso nos leva a compreender que o estudo se caracterizou apenas como um retrato instantâneo da política de fundos nesses três primeiros anos de sua vigência, e as análises desse período já demonstravam baixos níveis de investimento do FUNDEB na educação municipal.

Para aprofundar as análises da pesquisa realizada por Bassi (2011) no município de Belém, delimitamos neste estudo a série histórica de 2010 a 2015 – 2010 porque foi o ano em que o FUNDEB foi totalmente instituído, até 2015, por já termos demonstrativos de dados disponíveis nos sites educacionais cobrindo esse recorte. Entretanto, também é preciso demonstrar dados referentes ao ano de 2007, período imediatamente posterior ao FUNDEF, que vigorou de 1997 a 2006, a fim de evidenciar como se encontravam os indicadores financeiros

e educacionais da Educação Infantil na RME Belém, para, assim, podermos identificar sua vinculação com a atual política de fundo.

É relevante considerar que o aumento dos investimentos no setor educacional, por si só, não garante a melhoria da qualidade do ensino, entretanto, é um fator preponderante nesse processo e está diretamente relacionado com a responsabilização da União na ampliação e repasses dos recursos à Educação Básica, como declara Pinto (2007).

Para compreender a dinâmica dessa política pública no município de Belém, nos lançamos o desafio de buscar respostas para o seguinte problema:

- quais os efeitos do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, Pará, no período de 2010 a 2015?

A partir desta questão, para conduzir o processo investigativo, lançamos mão das seguintes questões norteadoras:

- quais as medidas legais estabelecidas nacionalmente para o funcionamento e financiamento da Educação Infantil?;
- o que a análise dos dados de balanço pós-FUNDEB revela acerca do volume de recursos financeiros gastos do fundo na Educação Infantil no município de Belém?;
- o que revelam os dados de condições de oferta da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém a partir da implementação do FUNDEB no período em estudo?

Decorrente destas questões, elaboramos o objetivo geral desta dissertação:

- analisar os efeitos¹⁴ do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém, Pará, de 2010 a 2015.

Tendo em vista explicitar os efeitos dessa política para compreender melhor o fenômeno do FUNDEB em movimento, com foco no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil por meio de uma análise do município de Belém, elaboramos os seguintes objetivos específicos:

- identificar os determinantes legais que fundamentam a lógica de financiamento presente nas legislações acerca da Educação Infantil;

¹⁴ Segundo o Dicionário Aurélio, a palavra “efeito” significa “resultado de um ato [...], produto de uma causa, execução” (FERREIRA, 2010, p. 271).

- verificar o que os dados de balanço (receitas e despesas) pós-FUNDEB revelam acerca do volume de recursos financeiros do fundo gastos na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém;
- analisar as condições de oferta da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém a partir da implementação do FUNDEB no período em estudo.

1.3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa em questão tem como objeto de estudo os efeitos do FUNDEB na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém e adotou os princípios da abordagem quanti-qualitativa, por ser a mais adequada para responder ao nosso problema de pesquisa. Segundo Gamboa (2009), a abordagem quanti-qualitativa ocorre a partir do entendimento de que não há uma sobreposição entre ambas, mas sim, a necessidade de uma articulação e justaposição, no sentido da correta utilização das mesmas. Para o autor,

Os diferentes níveis, tipos e abordagens de problema educacionais, e nos diversos objetos de pesquisa requerem métodos que se adequem a natureza do problema pesquisado. Em última instância, porém, essas abordagens e metodologias precisam contribuir para a explicação mais aprofundada dos fenômenos humanos que, pela sua grande complexidade, necessitam ser pesquisados sob os diferentes ângulos e segundo as mais variadas metodologias (GAMBOA, 2009, p. 54).

Nesse sentido, optamos por fazer uma investigação que pudesse tratar dos dados quantitativos com base na análise qualitativa, enquanto unidade que nos ajudasse a compreender o objeto de estudo de modo integrado, sendo que trabalhar apenas com uma dessas abordagens não foi suficiente para responder o nosso objeto de estudo. As questões de investigação incluíram procedimentos e instrumentos que nos auxiliaram a entender de que modo a política do FUNDEB vem impactando no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil na RME Belém.

A pesquisa foi conduzida por meio da coleta de dados quantitativos, a partir de indicadores educacionais com foco nos dados de acesso (matrículas), infraestrutura e formação docente, buscando comparar esses dados do ano posterior ao término do FUNDEF, 2007, ao período de 2010 a 2015, a fim de evidenciar como estavam esses indicadores na Educação Infantil na RME Belém. Após a coleta dos dados quantitativos, foi realizada análise qualitativa.

Os dados foram obtidos a partir dos indicadores financeiros informados nos balanços orçamentários de receitas e despesas do FUNDEB no município de Belém, no sentido de

levantar informações que nos ajudassem a analisar quais os efeitos produzidos pelo FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta, de modo a garantir o direito à educação pública e de qualidade social às crianças de 0 a 5 na RME Belém, no recorte temporal de 2007 e 2010 a 2015.

Concorda-se com Gamboa (2009) que a escolha da abordagem está diretamente relacionada com a construção lógica que o pesquisador elabora, nas diferentes condições materiais, sociais e históricas em que se encontra o seu objeto de estudo, de modo que se nos permita compreender como as políticas sociais na primeira infância foram adquirindo centralidade na legislação, na reforma do Estado brasileiro, na política educacional e nos investimentos destinados à Educação Infantil na atualidade.

Para melhor sustentação e entendimento sobre o objeto de estudo, utilizamos procedimentos de revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre o financiamento da educação e, em especial, da Educação Infantil, refletindo sobre os fundamentos teóricos, base essencial para analisar os documentos e ampliar o conhecimento sobre o objeto de estudo, uma vez que esses procedimentos favorecem a compreensão do problema da pesquisa.

Para abordar e compreender o funcionamento e o financiamento da Educação Infantil, a revisão bibliográfica se fundamentou nos estudos de Basílio e Kramer (2008), Kramer (1989), Campos (1992, 2006, 2010), Castro e Barreto (2004), Faria e Palhares (2000), Kuhlmann Jr. (2000, 2008), Oliveira (2005) e Rosemberg (1992, 2002, 2007). Esses(as) pesquisadores(as) tratam da trajetória histórica da educação infantil como um segmento que foi relegado pelo Estado brasileiro enquanto categoria social influenciada por fatores de caráter econômico, sociológico e político, e que se caracterizou como uma política pública de baixo custo e de cunho assistencialista.

Para melhor entendimento do financiamento da educação no Brasil, a revisão bibliográfica se alicerçou nos estudos de Abreu (2004), Arelaro (2000, 2005), Araújo (2009, 2014, 2017), Bassi (2011), Carreira e Pinto (2007), Carvalho (2010), Davies (1988, 2008, 2014), Castro (2007), Faria e Campos (1989), Guimarães (2002), Guimarães e Pinto (2001), Jesus (2008), Melchior (1981), Monlevade (1997), Pinto (2007, 2015, 2017), Santos (2015), Santos e Sousa Jr. (2017), com os quais aprofundaremos os estudos sobre financiamento da educação, por meio de um breve resgate histórico referente à vinculação orçamentária, até chegarmos na Constituição Federal de 1988 e as políticas de fundo instauradas no Brasil a partir dos anos 1990, o FUNDEF e o atual FUNDEB.

Segundo Mazzoti (2012), para fazer a revisão bibliográfica, é preciso que o pesquisador se situe no processo e seja capaz de analisar criticamente o seu problema de pesquisa, a fim de

verificar as lacunas que precisam ser esclarecidas no processo de investigação. Nesse sentido, nos lançamos o desafio de aprofundar as análises sobre a política de fundos na RME Belém, com o foco na Educação Infantil, de modo a confrontar a literatura com os dados evidenciados na pesquisa.

Para compreender o financiamento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, analisamos as normativas oficiais contidas na administração pública municipal sobre a Educação Infantil e seu financiamento, dispostas em vários setores, como Núcleo Setorial de Planejamento e Equipe de Programação Orçamentária (NUSP/SEMEC), Departamento de Recursos Humanos (DRH-ECAD/SEMEC) e Diretoria de Educação e Coordenação de Educação Infantil (DIED-COEI/SEMEC). Esses documentos incluem o Plano Municipal de Educação (PME), resoluções nº 22 e nº 29, pareceres, balanços orçamentários do Município de Belém, número de matrículas, relatórios de infraestrutura das instituições de ensino, número e nível de formação dos professores, receitas e despesas, para contrapor o que foi executado em termos de Educação Infantil com o que foi planejado pela política de educação municipal do PME e pelo PNE/2014.

Com base no objetivo desta pesquisa – analisar os efeitos do FUNDEB por meio do financiamento e das condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém –, foi necessário fazer a análise das receitas e despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), dos recursos do FUNDEB, movimentação dos recursos, número de matrículas, condições de infraestrutura e formação docente. Além disso, foram analisadas regulamentações do Ministério da Educação (MEC) e da SEMEC Belém presentes nos documentos e a contribuição dos autores que discutem as políticas de fundos e o financiamento da educação infantil.

Dessa forma, concordamos com Morgado (2016), ao afirmar que fazer a análise crítica dos documentos contribui não só para verificar a autenticidade e credibilidade dos documentos, mas também para contextualizar informações recolhidas e ainda avaliar a sua adequação ao objeto de estudo. Nesse sentido, também analisei os relatórios oficiais disponíveis nos sites do Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Educação (SIOPE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo FUNDEB, e dos recursos aplicados na Educação Infantil, no período de 2007 e 2010 a 2015, no sentido de confrontar os documentos citados com os relatórios publicado oficialmente.

Em relação aos documentos analisados nesta pesquisa, selecionamos alguns que consideramos essenciais para embasar a investigação, os quais contemplam o direito à Educação Infantil: CF/88, ECA/90, LDB/96, Parâmetros Nacionais de Qualidade para a

Educação Infantil, Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil, Planos Nacionais de Educação – PNE/2001 e PNE/2014 (BRASIL, 1988, 1990, 1996a, 2006a, 2006b, 2009a, 2001, 2014), PME do município (BELÉM, 2015), tal como nas legislações implementadas em nível estadual e municipal. Conforme Tozoni-Reis ([s. d.]), ao visitar os documentos, o pesquisador precisa utilizar os que têm significado para a sua pesquisa, no intuito de empreender uma análise crítica do fenômeno a ser estudado, de maneira que busquemos evidenciar a lógica de financiamento presente nessa legislação e os aspectos contraditórios dessa política para a garantia do direito à educação.

O estudo também utiliza dados do município de Belém no intuito de contextualizar o perfil socioeconômico predominante, em relação aos indicadores demográficos, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), oferta de matrículas nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIF's), nas UEI's, nas Unidades Pedagógicas de Educação (UP'S), nos anexos e nas instituições conveniadas, entre outros.

A análise dos dados se fez a partir de dois indicadores: o indicador financeiro e o educacional, utilizados para compreender os efeitos do FUNDEB na Educação Infantil na RME Belém. Um indicador social, segundo Jannuzzi (2012, p. 21):

É uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulações de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão processando na mesma.

Nesse sentido, analisamos indicadores financeiros, com foco no financiamento, e indicadores educacionais, com foco nas condições de oferta (acesso, infraestrutura e formação docente), buscando, a partir da análise desses indicadores, contribuir para o monitoramento das políticas públicas implementadas na Educação Infantil a partir de 2007, por meio do FUNDEB. Do ponto de vista do financiamento, analisamos dados de receitas e despesas em educação; em MDE; receitas e despesas do FUNDEB; e movimentação de recursos do FUNDEB.

Quanto aos dados educacionais centrados nas condições de oferta, analisamos dados de acesso (matrículas) na Educação Infantil da RME Belém, por dependência administrativa; tipos de instituições de ensino; infraestrutura das instituições de ensino da rede municipal; tipo de estabelecimento; equipamentos e material permanente; número de professores por aluno; condições de trabalho; enquadramento funcional; nível de formação; e formação continuada.

A partir desse levantamento, os dados foram sistematizados, tabulados e organizados em tabelas, quadros e gráficos. Em seguida, fizemos a exploração desse material, buscando relações e convergências com a literatura, para obter uma melhor compreensão e entendimento acerca do nosso objeto de estudo. Tanto a análise dos dados quanto a dos documentos foram imprescindíveis para a compreensão da capacidade financeira do município de Belém e o desenvolvimento de suas políticas públicas educacionais.

Vale lembrar que, segundo Carreira e Pinto (2007, p. 211), embora esses elementos não garantam a qualidade do ensino, “a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias são componentes imprescindíveis para a efetividade dos processos ensino aprendizagem”.

Para trabalhar com os dados quantitativos, utilizamos o método instrumental estatístico aplicado em educação¹⁵, assim como para fazer o tratamento dos dados financeiros, a partir de informações disponibilizadas no SIOPE, e dados educacionais dispostos no Censo Escolar e microdados do censo, disponíveis nos sites do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do IBGE. Em seguida, fizemos a sistematização dos dados em tabelas, quadros e gráficos, de modo a melhor responder o nosso problema de pesquisa e alcançar aos objetivos da investigação.

Para a realização da análise de dados financeiros no período de 2007 e 2010 a 2015, foi necessário antes corrigir os valores correspondentes à inflação do período em estudo. Dessa forma, se procedeu à deflação¹⁶ dos valores, a partir do Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), do IBGE, por meio da Calculadora do Cidadão¹⁷. Esta escolha se justifica pelo fato de esse “ser o índice de correção da complementação da União ao FUNDEB, conforme determinado no texto da EC nº 53/2006” (CARVALHO, 2012, p. 37). Assim, a data base para o deflacionamento dos dados foi o mês de maio de 2017, por ser o ano que se caracterizou pelo período de realização da coleta de dados. O Quadro 2, a seguir, apresenta os índices de deflacionamento utilizados na análise dos dados financeiros desta pesquisa.

¹⁵ Segundo Battisti (2008), o método instrumental estatístico é aplicado em várias áreas do conhecimento e é utilizado para melhor compreensão dos dados analisados; em nosso estudo, utilizamos o número índice, porcentagem, tabelas, gráficos e quadros.

¹⁶ Sandroni (1999) define deflação como um meio de transformar valores monetários nominais de um determinado período que sofreram a influência da inflação em quantias reais após a insurgência dos indicadores de inflação. O autor aponta que essa transformação ocorre por meio de um deflator.

¹⁷ A calculadora do cidadão é um instrumento online que está disponível no site do Banco Central em: <https://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>.

Quadro 2 – Índice de correção do INPC/IBGE de maio de cada ano a maio de 2017

ANO	ÍNDICES
2007	1,8560032
2010	1,5699115
2011	1,4769256
2012	1,4081502
2013	1,3140213
2014	1,2418108
2015	1,1462089

Fonte: elaborado pela autora, a partir da Calculadora do Cidadão (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).

O deflacionamento dos dados possibilitou comparar valores reais, visto que o objetivo da pesquisa é analisar os balanços do município no período em recorte, buscando identificar os efeitos do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil. A síntese das informações legais e financeiras obtidas a partir da análise desses documentos propicia um maior entendimento e ajuda a explicitar de modo claro e conciso o nosso objeto de estudo.

Após a coleta de dados, fizemos a análise e interpretação do texto, a partir da análise qualitativa das informações sistematizadas na revisão bibliográfica, juntamente com a análise dos documentos. A análise qualitativa...

[...] parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo do conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 2017, p. 98).

Assim, análise qualitativa foi utilizada no sentido de compreender os dados quantitativos evidenciados acerca do financiamento e das condições de oferta da Educação Infantil na RME Belém, bem como responder às questões da pesquisa e aprofundar conhecimentos sobre o objeto de estudo, articulado com o contexto no qual está inserido (MINAYO, 1992).

Com intenção de responder às questões propostas em nosso estudo e apresentar os resultados da investigação, esta dissertação está organizada em cinco seções – a primeira composta por esta introdução, em que foram discutidas informações acerca do tema, do objeto de estudo, a justificativa, os objetivos, o problema de pesquisa e o percurso metodológico adotado para seu desenvolvimento.

A segunda seção, intitulada “A Educação Infantil no Brasil e no município de Belém: do assistencialismo à sua consolidação como direito”, contextualiza a trajetória do atendimento educacional às crianças brasileiras e no município de Belém, buscando compreender, por meio do percurso histórico da educação infantil, como esta deixou de ser uma política focalizada, fragmentada, assistencialista, compensatória e de baixo custo, voltada para crianças carentes, e se transformou em um direito constitucional.

Posteriormente, na seção três “O financiamento da Educação Infantil no Brasil, políticas de fundos FUNDEF e FUNDEB e os estudos do CAQi”, discutimos os determinantes legais que fundamentam a lógica de financiamento da educação e da Educação Infantil no Brasil, a partir das reformas educacionais dos anos 1990, por meio das políticas de fundos FUNDEF e FUNDEB, a fim de evidenciar seus efeitos e as expectativas de avanço para essa etapa de ensino, e, ainda, identificar o padrão de qualidade definido pelo CAQi, sua relação com os Parâmetros e os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil, e do que é necessário para se oferecer uma educação de qualidade.

Na quarta seção, “Os efeitos do FUNDEB na Educação Infantil no município de Belém”, buscamos analisar as mudanças decorridas do FUNDEB para a Educação Infantil na RME Belém, no financiamento (receitas e despesas) e nas condições de oferta (acesso, infraestrutura e formação docente). Iniciamos com uma breve contextualização do cenário econômico, político e educacional do município, destacando a população, IDH, taxa de natalidade e mortalidade, PIB per capita, gestão municipal, entre outros. Fizemos referência ao PME, às metas do PNE/2014 e às resoluções para a Educação Infantil em Belém.

Na quinta seção, apresentamos as considerações finais, destacando as análises realizadas no percurso dessa investigação e apontando os efeitos do FUNDEB sobre o financiamento e as condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE BELÉM: DO ASSISTENCIALISMO À SUA CONSOLIDAÇÃO COMO DIREITO

Esta seção tem como objetivo discutir o contexto histórico da educação infantil no Brasil, a partir do século XVII, de modo a estabelecer a compreensão acerca das formas de atendimento educacional ofertado à criança no país, até os marcos regulatórios recentes que incorporaram a educação infantil no âmbito do direito das crianças. Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico com base teórica fundamentada em autores que pesquisam e discutem no campo da educação infantil. Essa discussão ajudou a compreender de modo mais aprofundado nosso objeto de estudo.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A educação infantil tem sido debatida e analisada ao longo de sua história, especificamente, nas últimas décadas, quando os movimentos de mulheres trabalhadoras começaram a reivindicar o direito da criança a espaços públicos de educação. Iniciava-se, então, a luta por direitos, a partir da qual diversos questionamentos e argumentos foram utilizados em defesa da educação infantil para o desenvolvimento integral da criança, sendo necessário pressionar o poder público e lutar pela garantia de direitos sociais, como a educação e o investimento de recursos financeiros suficientes para promover uma educação com qualidade social a todas as crianças brasileiras.

No Brasil, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/1996, a Educação Infantil passou a ser designada como a primeira etapa da Educação Básica; tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Deve ser ofertada em creches ou entidades equivalentes, para as crianças de 0 a 3 anos de idade, e em pré-escolas para as crianças de 4 a 5 anos de idade (BRASIL, 2013 [Lei nº 12.796/2013]). A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, a escolaridade passa a ser obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos de idade (BRASIL, 2009b).

Segundo Nascimento (2012, p. 24), esse atendimento vinha crescendo no Brasil e na maioria dos países do mundo ao longo dos anos:

[...] dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO)¹⁸ revelaram que a maioria dos países inicia a educação pré-primária¹⁹ aos 3 anos de idade. Nesses estudos, no ano de 2010, apenas Brasil, Suriname, Guiana e Bolívia, dentre os países da América do Sul, declaravam que iniciavam essa etapa aos 4 anos de idade.

Assim, o atendimento à infância foi sendo, aos poucos, implementado nos países, e isso se refletiu nas políticas educacionais, as quais ainda estão diretamente ligadas à concepção de criança que se tinha no momento em que foram elaboradas (NASCIMENTO, 2012).

Ao longo da trajetória da educação de crianças, a visão que se tinha da criança foi historicamente, socialmente e culturalmente construída, indicando que, no decorrer do tempo, havia vários sentimentos de infância. De acordo com Ariés (2006,p. 99) “ até o século XVII, não havia uma especificidade do ser criança”, para o autor:

Na sociedade medieval que tomamos como ponto de partida, o sentimento de infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: correspondente à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou da sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes (ARIÉS,2006, p. 99).

A partir do século XVII, ocorreram as primeiras iniciativas de atendimento à educação de crianças, impulsionadas pela revolução industrial, proporcionando uma maior aproximação dos pais com sua prole e originando o sentimento de infância que segundo Segundo Ariés (2006), no passado, não existia. A criança deixou de ser tratada como um ser divertido e agradável e se transformou em ser educável; a aprendizagem abandonou seu caráter experimental, adquiriu uma forma mais pedagógica e passou a ser prestada nas escolas, por meio do ensino da teoria do ofício.

A partir desse período a socialização das crianças e a aprendizagem prática transmitida pelas famílias, começa a ser substituída pela educação teórica, uma vez que, a criança era afastada cedo de seu convívio familiar e, passava a viver numa espécie de quarentena, antes de ser solta ao mundo (ARIÉS, 2006). Após esse período, inicia-se o processo de escolarização. Entretanto, vale ressaltar que nem todas as crianças vivenciavam as mesmas oportunidades

¹⁸ Disponível em: <http://status.uisunesco/Tabviewer/tabview.aspx>. Acesso em: 4 abr. 2017.

¹⁹ No Brasil, atendimento ao segmento pré-escola.

escolares, devido às suas condições socioeconômicas e culturais, sendo separadas uma das outras em diferentes classes sociais.

Essas concepções de infância e os papéis atribuídos à criança no processo histórico da humanidade se diferenciam na medida em que se modifica o ideário econômico, social e político no qual ela está inserida, inicialmente, sendo considerada um ser imperceptível, quase invisível; um adulto em miniatura. Kramer (1995, p. 19), ao discutir a concepção de infância, afirma que:

A idéia de infância não existia sempre e da mesma maneira. Ao contrário, ela permaneceu com a sociedade capitalista, urbano industrial. Na medida em que mudam inserções e o papel social da criança exercia um papel produtivo direto (adulto) assim que ultrapasse o período de alta mortalidade na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura.

No que se refere à trajetória da educação de crianças, é possível compreender que a ideia de infância nasceu no interior das classes médias e se desenvolveu entre os burgueses, encarando-se então a criança como um ser que precisava ser paparicado e moralizado (ARIÉS, 2006) para o controle das elites, em meio ao modo de produção capitalista que se configurou, tendo como consequência principal a revolução industrial.

Alguns dos elementos aqui destacados indicam que a forma de organização da sociedade capitalista instituiu classes sociais diferentes, e, no interior destas, o papel da criança também foi modificado. A idéia de uma educação universal se baseava em um conceito historicamente determinado, de que a infância deveria ser pautada em critérios como idade e dependência dos pais, características que foram amplamente disseminadas e remetiam aos tipos de inserção social da criança no interior das classes mais abastadas (KRAMER, 1982).

Além disso, um novo conceito de infância surgiu a partir desse período histórico, especificamente, na modernidade, em que, de um lado, se reduziram os índices de mortalidade infantil e, de outro, houve o avanço das ciências, juntamente com as mudanças socioeconômicas. A sociedade capitalista instituiu o conceito de criança como ser que precisava ser escolarizado e preparado para uma atuação futura, conforme se alterava a sua inserção e o papel produtivo que cumpriria na sociedade. Assim, o conceito de infância foi definido historicamente por transformações nas formas de organização da sociedade.

Em meio a esse contexto, é importante destacar que o atendimento destinado às crianças entre o século XVIII e XIX tinha duas denominações. Uma delas eram os *jardins de infância*, instituições de caráter privado que tinham como objetivo desenvolver uma educação de boa

qualidade, em espaços destinados às crianças da elite, mais favorecidas economicamente; enquanto que as *creches*, chamadas escolas maternas, eram destinadas às crianças das classes populares menos favorecidas economicamente, tendo como objetivo o cuidado e a disciplina (KUHLMANN JR., 2008).

É importante ressaltar que, ao longo da história das instituições de educação infantil no Brasil, as desigualdades entre as crianças foram determinadas pelas suas condições socioeconômicas. A educação ofertada às crianças tinha duas facetas, o que se estendeu por um longo tempo: uma educação pautada na perspectiva assistencialista e compensatória, voltada para atender às crianças das camadas desfavorecidas economicamente; e processos educativos de qualidade voltados para as crianças das classes sociais mais abastadas.

Segundo estudos de Kuhlmann Jr. (2008), as instituições pré-escolares surgiram durante a primeira metade do século XIX, em vários países do continente europeu, como parte de uma série de medidas reguladoras da vida social, que envolviam o crescente processo de industrialização e urbanização do mundo. Ademais, a intensa expansão das relações internacionais, ainda nesse período, contribuiu para a difusão das instituições de educação infantil, que começaram a chegar no Brasil em meados da década de 1870.

A difusão internacional dessas instituições teve como pano de fundo um conjunto de medidas que integraram uma concepção meramente assistencialista, envolvendo aspectos como alimentação e habitação dos trabalhadores desfavorecidos economicamente. Assim, as propostas modernas e científicas estavam fortemente voltadas para a dinamização do progresso e da indústria.

Nesse cenário, uma das etapas da Educação Infantil, que atendia às crianças de 0 a 3 anos (creche), foi reconhecida pela sociedade mais como uma espécie de aperfeiçoamento das Casas de Expostos²⁰ e, contrariamente, foi apresentada em substituição ou oposição a estas, para que as mães que trabalhavam nas fábricas não precisassem abandonar as suas crianças. Nesse período, de acordo com Kuhlmann Jr. (2000), não era possível analisar a creche como uma iniciativa voltada para atender às crianças de 3 ou 4 a 6 anos em caráter assistencialista, haja vista que as propostas de atendimento educacional tratavam em conjunto dessas duas iniciativas, mesmo que apresentando instituições diferenciadas por idade e classes sociais.

As primeiras propostas de instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil foram as creches, as quais nasceram com o objetivo de prestar assistência médica e dentária, socorros

²⁰ Segundo Kuhlman Jr. (2000), as Casas de Expostos recebiam bebês abandonados nas “Rodas” – cilindros de madeira que permitiam o anonimato de quem deixava a criança – para depois encaminhá-los às amas, que os criavam até a idade de ingressarem nos internatos.

funerários e pecuniários aos sócios empregados daqueles estabelecimentos e suas famílias. Dentre essas instituições, temos como exemplo a creche da Companhia de Tecidos Aliança, na cidade do Rio de Janeiro; a creche da indústria Votorantim, em Sorocaba, São Paulo; entre outras (VIERA, 1996; KISHIMOTO, 1988; KUHLMANN JR., 1990).

Desse modo, as creches no Brasil surgiram popularmente com a finalidade de dar suporte às mães trabalhadoras domésticas, e não de atender às operárias que trabalhavam nas indústrias, justamente, porque nessa época havia grandes inquietações por parte do poder central com a “Lei do Ventre Livre”, a qual, ao modificar as relações de trabalho, trouxe à tona o problema da educação dos filhos das escravas. No entanto, a preocupação não era para com as crianças em si, mas, com a liberalização da mãe, visto que as creches se caracterizavam como um serviço de atendimento às camadas populares (KUHLMANN JR., 2000).

De acordo com Oliveira (2011), outro tipo de estabelecimento voltado para a infância surgiu no Brasil nesse período: os jardins de infância, influenciados pelos países da América e da Europa e oferecidos aos governos dos países subdesenvolvidos como um “produto importado”. Essa ideia foi recepcionada em meio a intensos debates políticos, com críticos que comparavam esse tipo de estabelecimento com as salas de asilos franceses, um local de guarda das crianças; enquanto que a sociedade civil, como um todo, defendia essa instituição por acreditar que seria benéfica para o desenvolvimento infantil. A polêmica teve como fundo o real objetivo com que essas instituições se materializaram no país – o viés caritativo, que se destinava às camadas populares, não devendo ser mantidas pelo poder público.

Em meio a essas discussões, foram inaugurados os primeiros jardins de infância, no ano de 1875, na cidade do Rio de Janeiro, e em 1877, na cidade de São Paulo, por iniciativa de entidades privadas; e, só um tempo depois, foram criados os jardins de infância públicos, os quais, por conseguinte, ofereciam esse atendimento às crianças das classes mais abastadas, por meio de uma proposta pedagógica inspirada em Froebel (OLIVEIRA, 2011).

Ainda nesse período, havia no país uma acentuada preocupação, tanto por parte da imprensa quanto por parte do poder legislativo, com a situação de extrema pobreza vivenciada por grande parte das crianças no país. Contraditoriamente, se fortalecia o movimento de proteção à infância pautado em uma cultura preconceituosa sobre a pobreza, o que acabou favorecendo a defesa de um atendimento baseado na “dádiva” às camadas populares (OLIVEIRA, 2011).

Acentuando as discussões em torno do atendimento às crianças, foram realizados na época alguns congressos que abordavam a assistência à infância, dentre os quais se destaca o Congresso Americano da Criança (1916) e o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à

Infância (1916), no Rio de Janeiro. Dentre as recomendações desses encontros, estava a criação de creches junto às indústrias e a criação de entidades assistenciais. Nesse contexto, a educação da infância foi compreendida não como um direito, mas, como privilégio, dádiva dos filantropos. Assim, a implantação das creches trouxe à tona conflitos tanto sob o aspecto médico, com destaque para o papel materno e para a defesa da amamentação, quanto sob o aspecto jurídico, em detrimento do abandono de menores (KUHLMANN JR., 2000).

As preocupações em torno do atendimento da criança predominaram no Brasil do final do século XIX até meados de 1922, e instituições pré-escolares de cunho assistencialista foram sustentadas por influências médico-higienistas, jurídico-policiais e religiosas. A assistência à infância se configurou pela articulação entre forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas. Durante o século XIX, o atendimento das crianças teve maior ênfase no campo médico e sanitário, em decorrência do movimento higienista, embora ele não tenha sido hegemônico (KUHLMANN JR., 2000, p. 94).

Em relação às influências médico-higienistas, o grande tema da assistência à infância foi o combate à mortalidade infantil, com descobertas no campo da epidemiologia e da bacteriologia, entre outros. Por outro lado, integrava o projeto mais geral de saneamento para entrar na civilidade e combater a mortalidade. Assim, as mães burguesas eram postas na condição de aliadas dos médicos e tinham a tarefa de difusão de “novos” comportamentos junto às mães trabalhadoras. A partir da política assistencial, foram difundidos os saberes médico-jurídico e religioso, como justificativa para a implantação de creches e asilos no Brasil.

Para tentar solucionar o grave estado de abandono em que se encontrava a infância no país, foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI), fundado no Rio de Janeiro, em 1899, pelo médico Arthur Moscovó Filho, que ampliou posteriormente o quantitativo para mais de vinte e duas filiais no país. Dentre os seus objetivos, constavam:

Inspeccionar e regulamentar a lactação; inspecionar as condições de vida das crianças pobres (alimentação, roupas, habitação, educação, instrução, etc.); dispensar proteção às crianças abandonadas; auxílio médico nas escolas e indústrias; zelar pela vacinação; difundir meios de combate à tuberculose e outras doenças comuns às crianças; criar jardins de infância e creches (KUHLMANN JR., 2000, p. 92).

As influências jurídico-policiais tinham preocupações com a legislação trabalhista e criminal, trazendo à população o tema da chamada infância moralmente abandonada. Segundo esse pensamento, precisavam ser definidos parâmetros para elaborar a legislação trabalhista que estava se desenvolvendo naquela época, envolvendo medidas voltadas para os trabalhadores

mais pobres, dentre as quais se destaca a habitação e a educação das crianças, não sob a perspectiva de direitos, mas, como mérito daqueles que se apresentavam mais “obedientes” (KUHLMANN JR., 2000, p. 93).

Esses discursos priorizavam as questões familiares, voltadas para a criminalidade infantil e a má conduta em determinadas famílias, cujos pais foram classificados como negligentes; incapazes; os que precisavam de melhores condições de vida; e os indignos. Para Moraes (1895 apud KUHLMANN JR., 2000, p. 94), esse pensamento contribuiu para definir e orientar um conjunto de ações que “privou de pátrio poder aos inimigos; e ajudar os pais e os parentes honestos, criando creches, salas de asilo, escolas maternas e asilos temporários para os adolescentes”.

A influência religiosa também estava presente na concepção das instituições pré-escolares no Brasil. Os religiosos apontavam a Igreja como a sustentação da sociedade capitalista, em detrimento de sua prática em obras de caridade, as quais não poderiam ser desprezadas. Os médicos e os juristas, inclusive, não se opunham às orientações religiosas nos estabelecimentos de ensino, embora houvesse posicionamentos divergentes; dentre eles, “os que viam o caráter cientificamente organizado da assistência, uma contraposição à caridade religiosa” (KUHLMANN JR., 2008, p. 86).

Nesse contexto, o trabalho feminino e as necessidades originadas nas relações que se estabeleceram entre a maternidade e a educação das crianças nas duas últimas décadas do século XIX passaram a ser demandas da sociedade brasileira, de forma que a educação na primeira infância se constituiu objeto de discussão. Paralelamente ao crescimento demográfico e ao desenvolvimento urbano, o sistema socio-político-econômico passou a debater questões referentes ao trabalho feminino e à organização de instituições voltadas para o cuidado e a educação das crianças.

No início do século XX, são implantadas e fundadas as primeiras instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil e fundadas as primeiras creches, destinadas aos filhos de operários no Rio de Janeiro e em São Paulo. Isso trouxe à tona um debate importante acerca da sua necessidade, dirigido por um embate envolvendo educadores e políticos sobre o papel da creche na sociedade. Alguns idealizavam a creche como um recurso necessário para a mão de obra feminina que incorporava o trabalho operário nas fábricas e o trabalho doméstico para as elites. Outros defendiam que o papel principal da mãe era cuidar do seu filho, articulando um movimento contrário, que impedia a abertura de creches no país. Ao mesmo tempo, a creche foi aceita por muitos como “um mal necessário” (KUHLMANN JR., 2008, p. 88).

Nesse período, se intensificou o desenvolvimento de instituições privadas de atendimento à criança, e foram criados alguns jardins de infância²¹. Ao mesmo tempo, eram travados no país vários embates sobre o assistencialismo e sobre a creche, não apenas como uma necessidade, mas, como direito da mãe trabalhadora, avançando para a década de 1920 um considerável número de movimentos sociais, que reivindicavam melhores condições de trabalho nas creches para os filhos dos trabalhadores.

Em meio a essas mobilizações, o processo de organização do Estado se intensificou a partir de 1930, enquanto Estado centralizador e autoritário, estabelecendo um clima de tensão entre a legislação e a ausência de meios para a regulamentação das políticas sociais. Uma das grandes preocupações manifestadas pelo Estado era referente ao grande contingente de crianças sem qualquer tipo de atendimento. A partir disso, se passou a concretizar ações em torno tanto do atendimento assistencialista quanto educacional para as crianças de 0 a 6 anos, com a criação de órgãos estatais para esse fim (KUHMAN JR., 2000; BAZÍLIO; KRAMER, 2008).

Ainda nesse contexto, havia, por um lado, as tensões sociais com os movimentos que buscavam ter seus direitos garantidos, e, por outro, a regulamentação das relações entre patrões e empregados, e a manutenção da ordem. Para responder a essas reivindicações, o Estado brasileiro adotou estratégias articuladas de repressão e de concessões às reivindicações dos trabalhadores no campo do marco legislador, dentre as quais se destaca: o trabalho feminino, direito de amamentação durante a jornada de trabalho, criação de creches ou salas de alimentação próximas ao local de trabalho da mãe e algumas medidas que vão integrar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Outra importante contribuição para o desenvolvimento das instituições de educação infantil no Brasil veio com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, por se colocar a favor da escola pública brasileira, na medida em que acreditavam que as intervenções educacionais propostas poderiam se constituir parte de um processo de luta pela cultura histórica concebida e elaborada ao longo do tempo. E para a educação infantil, criaram...

[...] o programa educacional com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, que prevê o “desenvolvimento das instituições de educação e assistência física e psíquica às crianças em idade pré-escolar (creches, escolares maternais e jardins de infância) e de todas as instituições pré-escolares e pós escolares”. Aos poucos, a nomenclatura vai deixar de considerar a escola maternal como se fosse aquela dos pobres, em oposição ao jardim-de-infância, passando a defini-la como a instituição que atenderia à faixa etária dos 2 aos 4 anos,

²¹ Segundo Kuhlman Jr. (2000), durante a Primeira República, foi criado um número considerável de instituições voltadas à infância. Dentre elas, destacamos 15 creches e 15 jardins de infância no ano de 1921; e 47 creches e 42 jardins de infância em 1924.

enquanto o jardim atenderia de 5 a 6 anos. Mais tarde, essa especialização etária irá incorporar aos nomes das turmas em instituições com crianças de 0 a 6 anos (berçário, maternal, jardim e pré) (KUHMANN JR., 2008, p. 482).

O Manifesto favoreceu uma nova visão de escola pública, ao definir o desenvolvimento das instituições e criticar o seu antigo modelo, assim como a finalidade então dada à educação. Dessa forma, plantou a semente e o anseio por uma nova maneira de compreender as instituições de educação infantil, a partir da perspectiva da escola enquanto função pública – de uma escola única para meninos e meninas, do ensino ativo de sala de aula e com a oferta de um ensino laico, gratuito, público e obrigatório, como entidade promotora de educação para todos. Esse movimento propunha uma nova política educacional para o Brasil, que vamos ver se materializar em parte décadas depois, na Constituição Federal de 1988 (OLIVEIRA, 2011).

Nos anos 1940, o atendimento à educação infantil passou a ser desempenhado por instâncias governamentais na área da saúde, previdência e educação, e foi marcado por iniciativas higienistas, filantrópicas e da puericultura, predonimando o atendimento voltado para a saúde.

A partir da década de 1950, o atendimento às crianças distantes das indústrias era de responsabilidade das entidades filantrópicas, laicas e religiosas, que, ao longo do tempo, passaram a ser financiadas com a ajuda do governo e por doações de famílias abastadas. O trabalho educativo tinha característica assistencial protetiva e estava preocupado com a alimentação, higiene e segurança física, em detrimento de um trabalho voltado para o desenvolvimento intelectual e afetivo das crianças pequenas (OLIVEIRA, 2011).

Ainda na trajetória da educação infantil no Brasil, segundo Campos (1992), Kramer (1982) e Rosemberg (2002), em 1960, houve crescimento no atendimento pré-escolar. Também nesse período foram criados órgãos e departamentos que compuseram uma série de iniciativas do governo, que expandiu o atendimento infantil por meio de instituições de caráter assistencialista, emergencial e compensatório²². De acordo com as autoras, foram recomendações feitas ao país por organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), os quais passaram a defender políticas de baixo custo para crianças de 0 a

²² Entende-se por educação compensatória a educação oferecida às crianças economicamente desfavorecidas, de baixa renda, por serem consideradas “carentes”, “deficientes”, na medida em que não correspondem ao padrão estabelecido pela sociedade. Portanto, tal educação viria a atribuir a essas crianças “privadas culturalmente” determinados valores, atitudes e conteúdos, com a idéia de que esse tipo de educação poderia se dar por antecipação, salvando a escola dos problemas referentes ao fracasso escolar (KRAMER, 1995, p. 39).

6 anos. Nesse período, destaca-se a Casa da Criança, o Clube das Mães, o Plano Assistencialista Pré-Escolar, a Legião Brasileira da Assistência (LBA) e o Projeto Casulo.

Ademais, uma mudança importante para a educação pública brasileira ocorreu na década de 1960: a promulgação da Lei 4.024/1961 (LDB/61), que ampliou a perspectiva do atendimento à infância ao estabelecer a entrada da educação pré-primária na legislação educacional:

Art. 23- A educação pré-primária destina-se aos menores de sete anos e será ministrada em escolas maternas e jardins de infância.

Art. 24- As empresas que tenham a seu serviço mãe de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria, ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária (BRASIL, 1961, art. 23-24).

Dessa lei, podemos inferir que o Estado ainda não formalizava o atendimento à educação infantil, entretanto, fica refletido o dinamismo do contexto sociopolítico da década de 1960, que anunciava um novo tempo, que vai afetar diretamente o cenário educacional – a era da ditadura militar (OLIVEIRA, 2011).

Em detrimento desse contexto e da configuração do capitalismo mundial, outra legislação teve destaque durante a ditadura: a Lei 5.691/1971, que dispõe em seu Art. 19: “Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes”. Ao legitimar que “os sistemas de ensino velarão [...]”, o Estado brasileiro não deferiu termo algum para designar a educação que ocorreria na faixa etária anterior aos sete anos, o que permite inferir que, até a década de 1970, o setor educacional não havia assumido a tarefa de promover a educação das crianças.

Tancredi Carvalho (2006) também questiona a omissão dessa legislação no que se refere aos recursos que demandaram a educação pré-escolar. A autora interpreta que tal omissão reflete a importância atribuída pelo poder público à educação infantil, ou seja, um descomprometimento do Estado para com a educação das crianças pequenas, considerando a ausência de políticas públicas voltadas para essa população.

No que diz respeito ao financiamento e ao atendimento, tanto no Plano de Assistência ao Pré-Escolar quanto nos planos que o sucederam, não havia previsão orçamentária específica. O governo federal se colocou na condição de suporte financeiro e técnico dessas instituições, visto que os recursos para o custeio de alimentação e saúde advinham da cooperação com o Ministério da Saúde, enquanto que os provenientes das atividades de recreação contavam com

o apoio do Ministério da Educação e Cultura, por meio de órgãos especializados e de parcerias, mantidas com o apoio dos estados e municípios, como era o caso da LBA (SANTOS, 2015; ROSEMBERG, 1992).

Na prática, a LBA mantinha o Projeto Casulo e se propunha ao atendimento das crianças menores de sete anos, para que as mães pudessem ocupar o mercado de trabalho, assim como para prevenir a criminalidade infantil e a extrema pobreza, que afetava muitas famílias da época. O projeto objetivava suprir as carências nutricionais e promover atividades recreativas para as crianças, tendo em vista o seu preparo para a educação primária.

Segundo Rosemberg (2002), o Projeto Casulo foi executado por voluntários que trabalhavam em comunidades, e, em decorrência da insuficiência de recursos, foi substituído pelo Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Este era fundamentado nos mesmos princípios do anterior e foi coordenado pelo Ministério da Educação, embora com a justificativa de que, para expandir o atendimento na educação infantil, era preciso preservar o modelo de baixo investimento. É importante destacar que, nesse período, ainda se disseminavam ideias de uma educação preventiva e preocupada com o aperfeiçoamento da raça.

Assim, o que se proporcionou foi um atendimento fragmentado, sob a responsabilidade de várias instituições, o que acabava resguardando o governo de suas obrigações para com a educação na primeira infância, compensadas pela criação de programas e incentivos às instituições de assistência, com o fim de compensar carências e oportunizar a saída das mães para o mercado de trabalho (KRAMER, 1982).

Na década de 1970, durante o governo militar, o mundo globalizado passava por uma série de transformações advindas do modo de produção capitalista, e o Brasil precisava acompanhar essas mudanças. Assim, acabou modificando o seu modelo econômico, deixando de ser uma economia importadora e passando a ser industrial-capitalista. Nesse contexto, era preciso qualificar a força de trabalho para aumentar a produção, ao mesmo tempo em que estudos evidenciavam os baixos níveis de aprendizagem da população, acompanhados de um altos índices de evasão e repetência. A partir disso, as políticas educacionais se voltam para atender à educação pré-escolar (SOUZA, 2007).

É importante destacar o papel expressivo das mobilizações e lutas da sociedade civil pela garantia dos direitos das crianças no Brasil durante o regime militar, como o Movimento pela Redemocratização do País, Movimento Feminista, Movimento dos Sem-Terra, Movimento dos Professores e outros profissionais da educação, saúde e serviços sociais públicos, Movimento de Lutas por Creches, entre outros. Esses passaram a criticar duramente o Estado pela ineficácia das políticas sociais, pressionando o governo por novas medidas e por melhores

condições de vida para todos, o que acabou contribuindo para intensificar as discussões sobre o atendimento da criança.

Foi a partir dessa pressão que entraram em pauta as discussões a favor das creches públicas, que, até o ano de 1999 atendiam a cerca de 6,6 milhões de crianças na faixa etária de 6 a 11 anos, e 5,9 bilhões em idade entre 0 e 6 anos (ROSEMBERG, 2002; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1999). Cresceram as demandas por pré-escolas, os governos locais iniciaram o processo de municipalização da educação pré-escolar pública, e, em meio à diminuição de vagas na esfera estadual, houve aumento na rede municipal, fenômeno intensificado a partir da Emenda Calmon, que passou a vincular um percentual mínimo de 25% das receitas do município para os gastos com o ensino.

No período da redemocratização do país, na década de 1980, se intensificaram as mobilizações em defesa dos direitos das crianças, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. No processo constituinte, o Movimento de Mulheres se uniu a vários outros movimentos sociais, impulsionados pela necessidade de mudanças, obtendo apoio de associações representativas, como sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), Fórum em Defesa da Criança e do Adolescente, dentre outros, e foi a partir disso que houve uma mudança importante na concepção dos direitos da criança (CAMPOS; FERREIRA; ROSEMBERG, 1992).

Nesse contexto, muitos reflexos importantes foram observados no reconhecimento da Educação Infantil. Os principais avanços estão refletidos na inclusão do artigo 227 da Constituição de 1988, o qual estabelece como dever do poder público, da sociedade e dos pais garantir e respeitar os direitos das crianças e dos adolescentes:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, art. 227).

A inclusão da educação no artigo 227, no qual fica estabelecido o princípio da prioridade absoluta, abre um leque de perspectivas para a nova legislação que se fundamentará a partir desse dispositivo.

2.2 POLITICA E LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A Constituição Federal promulgada pelo governo federal em 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, foi considerada um grande avanço para a educação infantil no Brasil, ao inaugurar um novo conceito de educação e reconhecer a criança como sujeito de direitos e a educação como um direito fundamental da criança (BRASIL, 1988). Ao legitimar essa concepção de criança, a CF/88 acaba dando ampliando possibilidades para novas normatizações direcionadas a essa etapa de ensino.

Um dos aspectos mais importantes da CF/88, o qual também está relacionado às conquistas impulsionadas pelos movimentos sociais, foi o reconhecimento do dever do Estado para a garantia do direito da criança pequena à educação. Assim, a CF/88 promoveu uma mudança estrutural e uma grande conquista social, que se refletiu no plano legal, uma vez que a Educação Infantil passou a ser tratada como dever do poder público. O direito da criança, por sua vez, está disposto no artigo 208, inciso IV, ao declarar que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208).

A CF/88 definiu também a Educação Infantil como um direito da criança e uma opção da família, reconhecendo o direito de todos terem acesso a essa etapa de ensino. A partir de então, nenhuma lei geral de educação poderia ignorar o patamar legal atribuído a essa etapa da educação, tendo que, “pela primeira vez uma lei, no caso aquela que prevalece sobre todas as outras, reconhece, como um direito da criança pequena, o acesso à educação em creches e pré-escolas” (CAMPOS, 1992, p. 5).

Diante das novas obrigações do poder público para com o sistema educacional determinado pela CF/88, novas configurações foram traçadas para a Educação Infantil em prol da garantia do direito à educação, ainda que, apesar de todo o reconhecimento conquistado nessa legislação, a oferta da matrícula não seja obrigatória, mas, uma opção da família por matricular ou não suas crianças nessa etapa de ensino, sendo obrigação do Estado ofertá-la (CURY, 1998).

A educação é apresentada como um direito, e, no artigo 205, se consagra como “um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205). Assim, nossa Carta Constitucional assume a educação como um direito humano fundamental na garantia e promoção do exercício da cidadania.

Como marco das mudanças encaminhadas pela CF/88, está a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.090 (BRASIL, 1990), legislação que regulamentou o direito da criança e do adolescente sob o paradigma da proteção integral, representando um grande avanço do ponto de vista democrático. É importante reconhecer as premissas deixadas pela CF/88 para o alcance desses direitos, consagrados por meio do artigo 227:

De modo específico, os artigos 227 e 288 da CF tratam da proteção especial das crianças e adolescentes. Portanto, além da explicitação normativa da condição peculiar em que se encontram, como pessoas em desenvolvimento, ao positivarem tais direitos, o texto constitucional chama a atenção para o tratamento prioritário que deve receber o público de crianças e adolescentes, como estratégia na efetivação de uma outra realidade social para essa parcela da população (COSTA, 2012, p. 12).

O que se depreende desses artigos é um avanço da Constituição brasileira, pautado nos princípios da proteção integral como parte da dignidade humana, a fim de garantir às crianças o direito a um desenvolvimento integral e a condições de liberdade e dignidade. Nos documentos internacionais, essa temática também ganha destaque no texto da Convenção da Nações Unidas Sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes, aprovada em 1989. Essa convenção foi fruto de um esforço conjunto entre vários países que, ao longo de uma década, buscaram definir quais os direitos humanos comuns a todas as crianças, como embasamento para a formulação de normativas legais, internacionalmente aplicáveis, com vistas a abranger as diferentes conjunturas socioculturais existentes nas diversas nações.

Segundo Pini (2015), o ECA afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a sua condição de sujeito de direitos; o valor prospectivo da infância e da juventude. Essa lei assume tais indivíduos como portadores de continuidade – de seu povo, de sua família e da espécie humana –, assim como o dever do Estado, da sociedade, da família e da comunidade, de reconhecerem sua condição peculiar, assegurando todas as condições para o seu pleno desenvolvimento.

Nesse sentido, o ECA, no Capítulo IV, “O Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”, afirma que:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - direito de ser respeitado por seus educadores;
III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
 V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.
 Art. 54 É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...]
 IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade
 (BRASIL, 1990, art. 53-54).

Esse marco legal também determina a obrigação dos pais pela matrícula dos filhos na rede regular de ensino, e dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino em informar ao Conselho Tutelar as faltas injustificadas, maus tratos e elevados níveis de repetência, sempre respeitando o contexto socioeconômico, cultural e artístico no qual a criança está inserida. Nesse sentido, o ECA constituiu um avanço na concretização do direito das crianças ao atendimento educacional, legitimando-se como um meio jurídico para essa garantia, consolidando o direito à Educação Infantil e atribuindo prioridade em políticas públicas.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1996 (LDB/96), que regulamenta o sistema educacional brasileiro, introduziu uma reordenação institucional e legal muito importante para a Educação Infantil, iniciada durante o processo de redemocratização do país. Essas mudanças concretizam o direito à educação e a quebra da segregação existente entre creches e pré-escolas no que concerne ao tipo de atendimento que marcou a trajetória da educação de crianças no país.

Outro avanço definido na LDB/96 foi a inovação da estrutura e funcionamento da educação, ao consagrar a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, apresentando, pela primeira vez na legislação brasileira, a denominação *Educação Infantil* para designar o atendimento às crianças pequenas. Diante desse novo contexto, ampliou-se o conceito de Educação Básica, que passou a abranger a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

A partir da LDB/96, o trabalho pedagógico com crianças de 0 a 6 anos adquiriu reconhecimento e ganhou uma dimensão mais ampla no sistema educacional. Essa lei também traz um capítulo específico sobre a Educação Infantil, no qual se define que a educação tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos de idade (atualmente, de 0 a 5 anos), assim como determina que sua oferta se dará em creches e pré-escolas:

Art. 29. A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – Creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a três anos de idade;
 [...]

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental (BRASIL, 1996a, art. 29-31).

A lei definiu que a especificidade do atendimento dessa etapa de ensino será no campo educacional, e não no da assistência social, como historicamente foi instituído no Brasil. A partir da LDB/96, legitimou-se um novo entendimento sobre as necessidades da criança nessa faixa etária, caracterizando essa educação como uma ação complementar à da família, como se institui no artigo 31, ao se inibir “práticas avaliativas na qual as crianças ficavam retidas nas classes de alfabetização, ainda que não estivessem alfabetizadas” (CORREA, 2007, p. 25). Entretanto, percebe-se avanços na regulamentação da Educação Infantil no campo educacional, por meio da afirmação de princípios avaliativos que devem ser acompanhados com a complementação das famílias.

De acordo com Cury (1998), um dos avanços mais importantes proporcionados pelas determinações da LDB/96 diz respeito à normatização e fiscalização: “a educação infantil deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou ao âmbito das escolas regulares” (1998, p. 12), incorporando, assim, a identidade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica.

Para que tais conquistas continuem sendo alcançadas, são necessárias reivindicações e mobilizações para garantir que o direito conquistado na legislação seja efetivado na prática, pois “para dar devida proteção a um direito social específico é preciso financiamento. Assim, o direito da criança, para que tenha devida instrução, necessita de proteção com eficácia e com financiamento” (CURY, 1998 apud CORREA, 2007, p. 10).

De acordo com Saviani (2008), com a institucionalização da LDB/96, a Educação Infantil adquiriu reconhecimento como a primeira etapa da Educação Básica e passou a integrar os sistemas de ensino. Uma vez que a educação voltada à primeira infância tenha sido reconhecida e legitimada no ordenamento jurídico como um direito legal da criança, ela não foi acompanhada de políticas públicas que garantissem o seu atendimento e nem tampouco formas de financiamento. Assim, compreende-se que essa etapa de ensino continua sendo relegada pelo Estado brasileiro, à medida que este não a considerou como prioridade na política educacional (SANTOS, 2015).

Vale mencionar que, de acordo com Didonet (2010, p. 25), ser reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica é algo muito relevante, na medida em que situa a “educação infantil no conjunto da educação que constitui a base de formação da pessoa, o que

lhe dá um estatuto de importância fundamental, ainda mais por ser a primeira etapa, isto é, aquela sobre a qual as duas seguintes se constroem”, de modo a atribuir reconhecimento e respeito às especificidades do ensino prestado à criança, expandindo o conceito de educação básica para contemplar a educação infantil como parte do desenvolvimento integral do indivíduo.

A LDB/96 também aumentou as responsabilidades das unidades escolares, isto é, “determinou que os sistemas de ensino garantam graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira” (OLIVEIRA, 2011, p. 118), assim como estimulou a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade em conselhos das instituições educacionais.

Apesar desses significativos avanços, como a inclusão da Educação Infantil nos sistemas de ensino, não se incorporou financiamento constitucionalmente vinculado às matrículas dessa etapa. A partir disso, surgiram várias pressões no campo educacional entre os setores executivos, os campos específicos que executaram a ação, os vários movimentos que reivindicam o direito à educação e os estudos que, na época, contextualizavam a Educação Infantil nos últimos anos (FARIA; PALHARES, 2000; CAMPOS, 2007).

Para materializar o direito à educação infantil legitimado juridicamente, foram realizadas uma série reformas educacionais para implementar os direitos conquistados e instituir a integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino. A partir desse período, se ampliou o interesse sobre importância da educação infantil para as crianças de 0 a 5 anos e suas implicações para a vida do indivíduo e da sociedade.

A partir da década de 1990 e do avanço nas normativas legais, a Educação Infantil passou a ter novas redefinições, principalmente, no cenário em que foram criadas políticas públicas que contemplaram a oferta e a integração da educação de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas nos sistemas de ensino. Nesse período, o Ministério da Educação e Cultura, estimulado a princípio pelos compromissos firmados na Conferência de Jomtien, na Tailândia, exerceu importante papel na formulação de diretrizes para a Educação Infantil, publicando documentos, promovendo estudos e debates, além de elaborar propostas curriculares e apoiar as mobilizações da área em diversos espaços (CAMPOS; MACHADO, 2004).

Em consonância com a legislação na década de 1990, foi instituído o documento “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, o qual se constituiu em um conjunto formado por um cartaz, contendo os doze critérios para a unidade creche, e por um vídeo intitulado “Nossa creche respeita criança”, acompanhado de um folheto com sugestões para discussão em grupos de formação. Seu conteúdo se

fundamentou em uma experiência de assessoria e intervenção em creches conveniadas do município de Belo Horizonte, que contou com a parceria de diversas instituições e de órgãos da prefeitura (CAMPOS; FULGRAFF; WIGGERS, 2006).

Em síntese, essa experiência retratou a realidade encontrada nessas creches que, pela primeira vez, contavam com uma supervisão sistemática da prefeitura. Inclusive, “procurou abordar os problemas concretos observados nessas creches e as dificuldades que as equipes de educadoras leigas se defrontavam em sua prática diária, o que era comum na maioria das instituições que atendiam crianças de 0 a 6 anos das classes populares pelo país” (CAMPOS; FULGRAFF; WIGGERS, 2006, p. 91).

No ano de 1998, foram publicados os “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil”, outro importante documento resultado de um amplo processo de discussão elaborado no âmbito dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação em todo o país. Foi composto por textos sobre vários aspectos, dentre eles, espaço físico, saúde, formação de pessoal e outros. A publicação foi preparada para ser uma referência sobre as regulamentações a serem adotadas pelos conselhos para autorizar e orientar o funcionamento das instituições de educação infantil em seus estados e municípios (BRASIL, 1998).

Segundo Campos, Fulgraff e Wiggers (2006, p. 92), é preciso destacar que, nesse período, o Conselho Nacional de Educação (CNE) assumiu seu papel de orientador da implantação das novas diretrizes legais, aprovando uma série de pareceres com normas para a absorção das creches aos sistemas de educação, assim como diretrizes curriculares para as instituições de educação infantil e para os cursos de formação de professores voltados para o trabalho dessa etapa de ensino e das séries iniciais do Ensino Fundamental.

Ainda no ano de 1998, foi publicado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), em três volumes, enviados a escolas de todo o país, oferecendo subsídios para os projetos pedagógicos das prefeituras e das unidades de educação infantil. Este referencial tinha como objetivo contribuir para a implementação de práticas educativas de qualidade no interior das instituições de educação infantil, sendo concebido para servir como um guia de reflexão do caráter educacional sobre os objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os professores atuarem com a faixa etária de 0 a 6 anos (BRASIL, 1998).

As discussões presentes na legislação avançaram no reconhecimento da criança enquanto sujeito de direitos, refletindo-se esse reconhecimento nos documentos que o MEC instituiu nesse período. Isso se observa tanto nos Critérios de atendimento, quanto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010), na medida em que ambas verificam problemas relacionados com as condições de oferta presentes nas instituições públicas e

privadas, principalmente, as que atendiam à população de 0 a 3 anos de idade, as quais vão requerer uma atenção maior por parte do poder público para garantir que o direito à educação possa se constituir em padrões de qualidade social para todas as crianças do país.

Nessa direção, nos anos de 2006 e 2009, respectivamente, foram instituídos pelo MEC dois documentos que sintetizaram padrões de qualidade para a educação infantil: os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006b), que se constituiu como subsídio para os educadores no país, tanto na formação continuada quanto para a elaboração de propostas de trabalho e para a própria prática; e os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (2009a), que se constituem em uma proposta de autoavaliação dos estabelecimentos educacionais, buscando traduzir e detalhar os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil em indicadores operacionais, separados em diferentes dimensões. Ambos estão voltados para a oferta de uma educação infantil de qualidade (ver seção 3.3).

Além desses aspectos, questões como formação e valorização docente e projeto educacional das instituições são pontos complexos e são descritos nesses documentos e tendem a melhorar a qualidade da educação para essa etapa de ensino. Para alcançar tais objetivos, se fazia necessário criar políticas que garantissem a entrada de recursos financeiros para a educação infantil. Nesse contexto, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) por meio da Lei nº 10.172/ 2001, estabelecendo diretrizes e metas para a expansão do atendimento da educação infantil.

O PNE/2001 estabeleceu vinte e cinco metas que deveriam ser alcançadas no decorrer de dez anos, algumas delas específicas para a Educação Infantil – um dos avanços instituídos nesse Plano. No entanto, a distância existente para as alcançar se coloca como um dos grandes desafios para a concretização de políticas nacionais e municipais. Vale ressaltar que essas metas previam uma ampliação considerável na expansão das matrículas, na seguinte dimensão: para creches (0 a 3 anos), 30% até ano de 2006 e 50% até 2011; e para a pré-escola (4 e 5 anos), 60% até o ano 2006 e 80% até 2011 (CORREA, 2011, p. 23).

Com base nas afirmações de Correa (2011), durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve vários vetos no PNE, principalmente, no que diz respeito ao financiamento, o que dificultou significativamente o seu alcance. Os números evidenciaram que, nos anos de 2009 e 2010, o plano não alcançou sequer as metas para 2006 em relação à creche; e, “em relação [à] pré-escola, os dados foram ainda mais preocupantes, uma vez que houve uma queda de 3,9% nas matrículas” (CORREA, 2011, p. 11). Embora o MEC atribua essa queda às modificações nos sistemas de ensino, como a entrada do Ensino Fundamental de

9 anos²³, a hipótese da autora “é a de que os sistemas municipais têm diminuído, de fato, a oferta de vagas na pré-escola, seja fechando turmas, seja ‘puxando’ crianças da creche aos três anos para a pré-escola” (2011, p. 11).

De acordo com pesquisas de Castro e Barreto (2003), para que o alcance das metas e dos objetivos do PNE/2001 fossem cumpridas, no que se refere à expansão das matrículas na Educação Infantil, principalmente, das creches, que têm um custo elevado (e isso geraria impacto imediato no financiamento da educação), seria necessário que fosse cumprido o objetivo número 25 do capítulo que trata da Educação Infantil, e versa sobre o dever da União e dos estados se articularem com os seus municípios, alguns dos quais, em muitas regiões do país, apresentam baixas condições técnicas e financeiras.

Ainda durante a vigência do PNE/2001, o governo federal instituiu políticas públicas educacionais que consolidam a Educação Infantil e visam à ampliação com qualidade dessa etapa de ensino, dentre as quais destacamos o FUNDEB, de 2007, que é nosso objeto de estudo e o qual analisaremos na seção 3, a seguir. No referido ano de 2007, também foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e suas várias ações, entre as quais destacamos o Programa Proinfância.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, denominado Proinfância, faz parte de uma das ações do PDE, e tem como principal objetivo ampliar o atendimento em creches e pré-escolas e melhorar a infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa atua por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, que destina recursos à construção e à aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas (BRASIL, 2007).

Segundo Gomes (2011) e Santos (2015), para garantir o recebimento dos recursos referentes a essa assistência do Programa, o MEC exigia que os municípios fizessem adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborassem o seu Plano de Ações Articuladas (PAR). Entretanto, os autores destacam que esse processo de adesão foi mais “parecido com uma indução, imposição, obrigação, haja vista os municípios não terem possibilidade de fazer escolas, sendo, pois, obrigados a aderirem ou ficarem sujeitos a perder recursos” (SANTOS, 2015, p. 110).

Nesse contexto, se observa que as políticas públicas instituídas para Educação Infantil no Brasil, a partir dos anos 1990, tomaram diferentes caminhos daqueles instituídos na CF/88

²³ De acordo com a Lei Federal nº 11.117/2005, a criança de 6 anos de idade passou a ser matriculada obrigatoriamente no Ensino Fundamental, o que alterou aos artigos 6º, 30, 32 e 87 da LDB/96, ampliando a duração do Ensino Fundamental para 9 anos (BRASIL, 2005).

para a criança brasileira, e passaram a enfrentar outros desafios, buscando favorecer maiores investimentos para essa etapa de ensino.

Em que se considere a insuficiência de recursos financeiros voltados para a Educação Infantil, a partir do ano de 2009, é instituída a Emenda Constitucional (EC) nº 59, considerada a mais importante iniciativa legal da política educacional brasileira das últimas décadas. Ela deu nova redação aos Incisos I e VII do art. 208 da CF/88, de forma a tornar obrigatória a educação básica por meio da universalização do ensino de quatro a dezessete (4 a 17) anos (BRASIL, 2009b). A referida norma passou a ser regulada pela Lei 12.796 de 4 de abril de 2013, visando garantir a implementação da Educação Básica até 2016.

Segundo Damasceno e Santos (2017), resta esclarecer que, antes desta legislação, o Estado brasileiro ofertava de forma obrigatória somente a etapa do Ensino Fundamental, resguardando parte da Educação Infantil e o Ensino Médio a uma extensiva progressão. A partir desse plano normativo e com a organização dos sistemas de ensino, ampliou-se a obrigatoriedade, e esta medida passou a ter capacidade de ampliar também a cidadania ativa de crianças e adolescentes, por meio de seu acesso a um dos mais fundamentais direitos humanos, a educação.

De acordo com Campos (2010), tão importante quanto a democratização que a EC/59 trouxe para a faixa etária de 4 a 5 anos, ela também provocou um efeito indutor no sentido de apressar a escolarização dessa faixa etária, pois a forma como vem ocorrendo, e em meio às acomodações das redes pública e privada a essa nova legislação, lançou muitas dúvidas quanto ao efeito que pode causar na vida escolar e na aprendizagem das crianças nessa fase tão importante para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, corrobora-se com a autora ao afirmar que o direito à educação inclui também...

[...] a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento na sociedade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. Em cada faixa etária, as condições necessárias que devem estar presentes na creche, pré-escola e escolas, são diversas: a proporção adulto criança, a arrumação dos ambientes, as necessidades de proteção, de cuidados com o corpo, de alimentação, os materiais pedagógicos e de arte, os brinquedos. Não se garante, portanto, o direito à educação para crianças de 4 anos em diante apenas colocando-as em uma sala com uma professora e um quadro negro, reproduzindo o mesmo modelo de uma escola tradicional, já superada pelos mais velhos (CAMPOS, 2010, p. 14).

O contexto da EC/59 também impulsionou a discussão entre os estudiosos em torno da fragmentação entre creches e pré-escolas, uma vez que...

[...] focaliza a atenção na faixa etária de 4 a 5 anos, com a intenção de que a pré-escola seja vista como uma fase de preparação para a escolarização e chama a atenção, para o financiamento versus qualidade do ensino, entre o direito à educação e a expansão das matrículas (SANTOS; SOUSA JÚNIOR, 2017, p. 274).

Para além do que instituiu essa legislação, a criança deve agora, a partir dos 4 anos de idade, estar obrigatoriamente matriculada nas escolas de educação infantil, e o prazo para sua universalização foi estipulado pelo governo para o ano de 2016. É preciso monitorar as políticas públicas para verificar se o que determina a lei está sendo cumprido na prática, já que os sistemas têm prazos para oferecer as vagas necessárias. Entretanto, diante do atual Estado neoliberal de ajuste fiscal, retração de direitos e insuficiência de recursos financeiros, o desafio se torna ainda maior e requer sacrifícios do poder público para expandir também a oferta nas creches públicas do país, com qualidade.

Embora a Educação Infantil tenha sido definida nas legislações como um direito das crianças e de suas famílias, sendo o Estado obrigado a ofertá-la de acordo com a demanda, esse direito passou a ser reivindicado pelas esferas responsáveis, principalmente, nas grandes cidades, se tornando, aos poucos, instrumento de demandas assumidas pelo Poder Judiciário, por meio da atuação cada vez mais intensa do Ministério Público. Dessa forma, os municípios passaram a ser pressionados, também pela via judicial, a ampliar a oferta na Educação Infantil, o que vem ocorrendo no que se refere ao atendimento em creches, que ainda têm um déficit de atendimento.

No conjunto das políticas instituídas para a educação a partir dos anos 1990, discutiremos a Lei nº 10.172/2001 (PNE/2001) e a Lei nº 13.005/2014 (PNE/2014), as quais estabeleceram diretrizes e metas, assim como prazos para ampliação do acesso à Educação Infantil, ressaltando o compromisso com o direito da criança a vagas nessa etapa de ensino. A Tabela 4, elaborada por Silva (2016), sistematiza as metas e o percentual de atendimento alcançado pelos planos até o ano de 2014.

Tabela 4 – Metas de acesso à Educação Infantil nos Planos Nacionais de Educação e percentual de atendimento – 2001-2014

ANO	METAS PNE		ATENDIMENTO	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
2006 ²⁴	30%	60%	15,4%	67,5%
2011	50%	80%	20,8%	77,4%
2016 ²⁵	-	100%	-	-
2024	50%	100%	-	-

(-) Não constam informações

Fonte: adaptado de Brasil (2015) por Silva (2016, p. 48).

Conforme os dados da Tabela 4, durante a vigência do PNE/2001, no ano de 2006, somente a pré-escola conseguiu alcançar a meta estipulada para o atendimento dessa etapa de ensino e, no ano de 2011, conseguiu atingir 77,4%, se aproximando dos 80% determinados por na política pública. Entretanto, a ampliação do atendimento na etapa creche não atingiu a mesma proporção, se distanciando bastante daquilo que o plano havia estabelecido enquanto meta para a ampliação da oferta, que no ano de 2006, alcançou um quantitativo de 15,4% de atendimento, e, no ano de 2011, se ampliou para 20,8%, ou seja, longe dos 30% definidos para 2006 e dos 50% estabelecidos para 2011.

Com base nos dados apresentados e na pesquisa de Silva (2016), a avaliação das metas dos referidos planos assume o imenso desafio diante das políticas públicas, que terão pela frente o processo de ampliação de matrículas, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos que, em 2014, atingiram o patamar de 29,6% de atendimento (SILVA, 2016, p. 48). Sobre a meta 1 proposta no PNE 2014, aprofundaremos as discussões na seção 4.3.1.

Embora o PNE 2014-2024 não estipule um percentual anual para atingir o mínimo de 50% até o final da vigência do plano, lançou um compromisso na estratégia 1.2 que visa diminuir as diferenças sociais:

garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais

²⁴ O PNE/2001 estabeleceu 25 metas que deveriam ser alcançadas no decorrer de 10 anos. As metas previam a ampliação da oferta na creche para as crianças de 0 a 3 anos em 30% até o ano de 2006 e 50% até o ano 2011 e, na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos em 60% até o ano de 2006 e 80% até o ano de 2011 (BRASIL, 2001).

²⁵ O PNE/2014 determina em sua meta 1 ampliar a oferta da Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças até 3 anos de idade em creches, até o final da vigência deste plano, prevista para o ano de 2024, e universalizar, até o ano de 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade (BRASIL, 2014).

elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo (SILVA, 2016, p. 48).

Dessa maneira, busca-se estabelecer equiparação, devido às desigualdades sociais ainda presentes na oferta das matrículas na creche em relação à pré-escola, a qual, em 2014, no Brasil, foi de 89,1%, tendo por desafio sua universalização até 2016 (SILVA, 2016).

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELÉM NOS ANOS 1990

Em Belém, a reconstituição do histórico da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação (RME) se depara com o problema da ausência de documentos que registrem sua historicidade. O que consta nos dados da SEMEC é que a trajetória dessa etapa de ensino foi oficializada na rede municipal a partir das décadas de 1970 e 1980, período em que a educação das crianças não era interesse das políticas oficiais do Estado brasileiro.

Nesse período, foi instituída a Lei 5.691/1971, a partir da qual a educação profissional adquiriu centralidade nas políticas públicas no estado do Pará e no município de Belém. A RME, com o passar dos anos, evidenciou efeitos dessa política, pois, para acatar os preceitos da educação profissional, o município precisou ofertar oficinas nas escolas. Enquanto isso, foi idealizado um Programa de Atendimento Pré-Escolar de baixo custo e viável financeiramente para a Rede Municipal (FERREIRA, 2008).

De acordo com registros encontrados na SEMEC Belém, sobre o quantitativo de matrículas na Educação Infantil na década de 1970, “constavam nos dados oficiais apenas 239 crianças matrículas nas escolas municipais” (LIMA; SILVA, 2008, p. 32). Um dos possíveis motivos para a pouca quantidade de matrículas na Rede Municipal é a falta de recursos voltados para essa etapa de ensino, visto que a LDB/71 priorizou o atendimento no ensino profissionalizante, deixando o dever de ofertar a educação de crianças a cargo da sociedade civil da época.

Outro possível motivo do baixo atendimento dessa etapa de ensino pelas escolas municipais é referente “à Política de Convênios que a SEMEC mantinha com os Centros Comunitários, Associações de Bairros e Igrejas, cujo espaço físico era cedido por essas instituições para alojar as turmas, que na sua maioria eram compostas de criança da pré-escola” (LIMA; SILVA, 2008, p. 82), enquanto que à SEMEC cabia o repasse de recursos para pagamento de pessoal, materiais didáticos e merenda escolar.

Já no ano de 1974, o número de matrículas na Educação Infantil decresce 66,94% (ou seja, 79 crianças a menos) em relação a 1970. Entretanto, nos dados oficiais, se verifica o registro de 1.064 crianças matriculadas em instituições conveniadas. No período de 1974 a 1980, as matrículas ofertadas por essas instituições apresentaram uma evolução significativa, alcançando 5.588 crianças matriculadas; ao comparar com o registrado nas escolas municipais, esse quantitativo foi de apenas 266 (LIMA; SILVA, 2008, p. 32).

A educação infantil também ocorria nas praças públicas de Belém e estava voltada às crianças de 5 a 6 anos. Entre os anos 1976 a 1985, o “Projeto do Sítio do Pica-Pau Amarelo” era composto de atividades diárias, realizadas nos meses de junho a novembro na Praça Batista Campos, e atendia, em média, cerca de 90 crianças naquela faixa etária, no horário de 7h30min às 11 horas (FERREIRA, 2008, p. 75).

Nos anos posteriores, na execução desse projeto, segundo Ferreira, as atividades “incluíram caminhadas das crianças até a Praça, diálogos infantis, história, desenhos livres, pintura, colagem, recreação livre, lanche e exibição de episódios diários do Programa Sítio do Pica-Pau Amarelo” (2008, p. 75).

Uma das estratégias utilizadas no projeto foi articular parcerias, as quais forneciam espaço físico para o armazenamento da merenda e de todo material permanente e pedagógico, além de segurança, instalação elétrica, doações de televisores etc. O projeto contava com o apoio e com a colaboração dos pais e responsáveis, que participavam diariamente como voluntários no desenvolvimento das atividades. “A cada semana, eram escolhidas três mães como voluntárias, que acompanhavam as atividades desenvolvidas com as crianças e as auxiliavam no trabalho” (FERREIRA, 2008, p. 75).

Além dessas iniciativas de atendimento às crianças belenenses, no ano de 1979, esse Projeto foi ressignificado e passou a se denominar Projeto de Educação Pré-Escolar em Áreas Verdes, chamado Projeto PREARVE. Este tinha como objetivo educar a criança provinda de família desfavorecida economicamente, por meio da vivência de situações e experiências que proporcionassem o aproveitamento do processo pedagógico formal, e visava sua preparação para o Ensino Fundamental, sobrepondo-se neste projeto o caráter de uma educação assistencial (FERREIRA, 2008; SOUSA, 1979).

É importante destacar que, durante a década de 1970, em vários municípios, de acordo com Campos (1988, p. 35), “o país assistiu a uma expressiva expansão do atendimento às crianças menores de 7 anos, através de várias modalidades de serviços, tanto privados como governamentais e comunitários”. Embora essa expansão tenha ocorrido de modo desordenado, sendo ofertados atendimentos diversificados às diferentes camadas da população, nesses

também foram desenvolvidos diversos tipos de programas, grande parte deles desvinculados dos órgãos educacionais, ainda se caracterizando como programas de cunho assistencialista, de baixo custo, sem legalidade institucional que delimitasse as responsabilidades e deveres do poder público para com o atendimento educacional das crianças pequenas (FERREIRA, 2008).

No PREARVE em Belém, as atividades extras passaram a incluir passeios e visitas a pontos turísticos, excursões a entidades militares, saindo da Praça Batista Campos e incluindo, também, a Praça Brasil, a do Jaú, o bosquinho de São Brás. O projeto, nesse período, já contava com um professor, uma merendeira e um apoio de serviços gerais. O quantitativo de crianças atendidas já somava trezentas e quatorze crianças (FERREIRA, 2008).

Esse projeto teve um caráter paliativo, pois, embora demonstrasse um relativo compromisso com a educação das crianças pequenas em Belém, se observou que, naquele contexto, não foram direcionados investimentos para essa etapa do ensino nas políticas públicas. Assim, essa iniciativa se configurou como programa de baixo custo, com atendimento voltado para população desfavorecida economicamente, que não tinha acesso à instituição educacional formal (FERREIRA, 2008, p. 76).

Em síntese, embora, na época, se reconhecessem as limitações da educação compensatória, prevaleceram ações direcionadas às populações oriundas das classes populares desfavorecidas economicamente. No município de Belém, essa educação persistiu, principalmente, devido à insuficiência de recursos financeiros para a educação infantil, visto que o Estado colocava a educação escolar a serviço do desenvolvimento do país e acabou priorizando os ensinos de primeiro, segundo grau e profissionalizante, deixando a educação infantil em segundo plano (FERREIRA, 2008).

Nos anos 1990, as políticas educacionais no município de Belém foram fortemente influenciadas pelas transformações políticas e econômicas ocorridas em nível nacional. Essas se caracterizaram pelo aumento das funções dos municípios, mediante uma retração de recursos; e foi nesse contexto que a SEMEC Belém iniciou o seu processo de autonomia financeira das escolas, momento em que se iniciava o debate em nível nacional.

A partir desse período, grande parte dos municípios brasileiros iniciaram suas políticas educacionais para as crianças de 0 a 6 anos de idade, como determina a LDB/96, incluídas nos sistemas de ensino como a primeira etapa da Educação Básica. Em Belém, foi somente a partir do ano de 1997 que a Educação Infantil passou a fazer parte da proposta educacional e teve seu

atendimento direcionado para os sistemas de ensino. Essa proposta surgiu na primeira gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, por meio do Projeto Político Pedagógico Escola Cabana²⁶.

Nesse contexto, o Projeto da Escola Cabana modificou o currículo das escolas da RME Belém ao propor uma nova organização escolar, baseada nos princípios da cidadania, pela inclusão social, por meio de diretrizes como: democratização do acesso e permanência com sucesso dos educandos, gestão democrática do sistema municipal de educação, qualidade social da educação e a valorização dos profissionais da educação (PENA, 2005).

A partir desse projeto, a Educação Infantil passou a compor o ciclo I, que atendeu às crianças de 0 a 3 anos, e o ciclo II, às crianças entre 4 e 5 anos. A organização curricular tem como objetivo trabalhar com “[...] a priorização ‘pelo respeito ao educando’, ‘a articulação entre o binômio cuidar e educar’, ‘valorização das práticas culturais de seu grupo’, ‘constituição de um espaço de construção e reconstrução de conhecimento’, em uma perspectiva interdisciplinar de tema gerador”, “[...] consideração da família como componente fundamental no processo educativo [...]” e da “[...] inclusão de uma proposta contínua e sistemática de formação de educadores [...]” (BELÉM, 2001, p. 32).

Com a implementação da Escola Cabana, a Educação Infantil protagonizou mudanças significativas que levaram em consideração as concepções de infância como um direito social a ser vivenciado por toda a criança: “[...] tem uma história e que se caracteriza nessa história [...] que pertence a uma determinada classe social, a uma etnia e que tem na sua cultura o suporte para a construção de sua identidade e é considerada sujeito de direitos [...]” (BELÉM, 2001, p. 20).

A proposta político-pedagógica da Escola Cabana, decorrente dessa concepção, orientou a formação continuada de professores da RME, tendo como princípio a pedagogia libertadora de Paulo Freire, cuja fundamentação teórica reorientou a proposta curricular, a fim de possibilitar a construção do conhecimento sociocultural pela criança. Nessa proposta, a formação do professor se pautava na qualidade do ensino oferecido às crianças de 0 a 6 anos de idade nas Escolas Municipais e UEI's e na construção de uma organização curricular que interpretasse e problematizasse o contexto no qual as crianças estivessem inseridas. Esse

²⁶ O Projeto Escola Cabana foi desenvolvido ao longo de duas gestões municipais (1997-2004), e recebeu esse nome em homenagem ao movimento da Cabanagem (1835-1840), por intencional resgatar os ideais de cidadania, democracia e justiça social presentes no Movimento Cabano. A implementação da proposta trabalhou uma nova forma de organização da ação educativa por meio de ciclos de formação, currículo interdisciplinar, temas geradores, democratização nos tempos de ensinar e aprender, avaliação emancipatória e formação integral dos sujeitos (PENA, 2005).

processo incluiu o conhecimento e os espaços pedagógicos enquanto vias de atuação e participação de todos os sujeitos envolvidos na construção da proposta (PENA, 2005).

O currículo foi, assim, proposto com a inter-relação entre as várias áreas do conhecimento. Destaca-se abaixo os eixos que orientaram a reestruturação curricular.

- Afetividade: o desenvolvimento afetivo, na perspectiva de Piaget, contribui para o desenvolvimento moral, com a tomada de consciência das regras de convivência coletiva para que a criança possa redimensionar o sentido moral com base no controle de desejos e emoções presentes nas relações cognitivas.
- A avaliação pautada na LDB/96, que oportuniza o acesso ao conhecimento de caráter processual e sua reconstrução.
- Brinquedo: tem o sentido de reprodução, interpretação, criação e simbolismo diante da realidade.
- Linguagem: a valorização de diferentes formas de expressão pela criança, como o falar, narrar, dizer sua palavra. A escola deve ser mediadora das diferentes linguagens textuais e narrativas, que manifestam desejos, necessidades e emoções.
- Raciocínio Lógico: a construção de relações sobre os fenômenos à sua volta, os objetos, causalidade, agrupamentos e inclusões.

Segundo estudos de Ferreira (2008), as mudanças introduzidas na Proposta da Escola Cabana não inviabilizaram a concepção de infância e de criança que foram construídas coletivamente, no período de 1997 a 2004, permanecendo como fundamento para a orientação de propostas voltadas à Educação Infantil na rede pública municipal e sua expansão²⁷.

Em relação aos avanços e aos desafios anunciados a partir da CF/88, no ano de 2012, é assegurado um novo projeto para a Educação Infantil na RME Belém, proposto pelas Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil. O documento síntese reúne princípios, fundamentos e procedimentos a serem considerados na elaboração, planejamento, execução e avaliação do projeto pedagógico e curricular da Educação Infantil. Reconhece e reitera os dispositivos legais previstos no ordenamento jurídico e tem por base as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (BRASIL, 2010) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 1999).

As Diretrizes Curriculares Municipais consideram a criança na sua integralidade, concebida como ser social, histórico, cultural e a educação infantil como direito da criança, um

²⁷ Foram observados avanços nesse período, principalmente, quanto ao aumento no número de crianças atendidas e articulação entre as ações; no ano de 2006, a SEMEC atendeu 12.425 crianças em Unidades de Educação Infantil e Escolas (FERREIRA, 2008).

tempo singular de viver a infância, na qual o cuidado e a educação são processos indissociáveis e promotores de desenvolvimento e aprendizagens por meio de vivências e experiências enriquecedoras. Essas Diretrizes reafirmam o currículo numa perspectiva teórico-metodológica como um conjunto sistematizado de práticas culturais nas quais se articulam as experiências, saberes e valores das crianças, de suas famílias, dos profissionais das Unidades Educativas e os conhecimentos que constituem o patrimônio cultural, artístico, científico, social, tecnológico, ambiental e histórico, tendo como eixos norteadores as interações e as brincadeiras com e para os bebês, crianças pequenas e pré-escolares, valorizando as culturas infantis.

Esse documento é um convite a cada professor, gestor e demais profissionais das Unidades Educativas da RME ao compromisso com as infâncias, no sentido de materializar nas práticas pedagógicas ricas possibilidades de construção de conhecimentos pelas crianças, e, ainda, que assumam o desafio de traçar novos fios na efetivação de uma Educação Infantil de qualidade que respeite o tempo da infância.

As Diretrizes Curriculares Municipais definiram enquanto objetivos:

- estabelecer diretrizes a serem observadas na organização da proposta pedagógica na Educação Infantil pelas escolas, unidades pedagógicas, unidades de educação infantil da RME;
- indicar princípios, fundamentos e procedimentos para orientar as políticas públicas e elaboração, o planejamento, a execução e avaliação de projetos pedagógicos da Educação Infantil.

O referido documento, propôs novas orientações curriculares para elaboração dos projetos pedagógicos e os princípios que nortearam as práticas pedagógicas na Educação Infantil:

- a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; ao Meio Ambiente e às Diferentes Culturas, Identidades e Singularidades;
- b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Cidadania e do Respeito à Ordem Democrática;
- c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

Ao considerar o documento síntese das Diretrizes Curriculares Municipais para a educação infantil, percebemos que o poder público municipal reconhece a importância da qualidade do atendimento nas instituições de educação infantil. Desse modo, analisando o contexto histórico da educação infantil em Belém, é possível evidenciar avanços significativos, considerando as formas de atendimento assistencialista que vigoraram até a consolidação da

educação enquanto direito da criança, assim como a preocupação de que a oferta dessa educação fosse pautada na qualidade. Nos marcos regulatórios mais recentes, a infância assumiu um papel estratégico na agenda das políticas públicas, sem deixar de considerar as enormes desigualdades e a dívida que ainda acumulamos com a infância brasileira, devido ao déficit no atendimento, principalmente, na creche.

Diante disso, os desafios atuais sinalizam que, para se garantir os avanços obtidos na trajetória histórica do campo da educação infantil, especialmente em relação à efetivação dos direitos garantidos em lei, é necessária a implementação de uma política contínua, articulada, comprometida com os educandos, que dê condições necessárias para expandir a oferta com qualidade para todos.

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL, POLÍTICAS DE FUNDOS FUNDEF E FUNDEB E OS ESTUDOS DO CAQI

Esta seção tem como objetivo discutir os determinantes legais que fundamentam a lógica de financiamento da educação básica no Brasil, a partir dos anos 1990, com as políticas de fundo FUNDEF e FUNDEB. Desse modo, pretendemos estabelecer o entendimento acerca do financiamento da Educação Infantil no Brasil, os seus efeitos com o FUNDEF e as expectativas de avanço com o FUNDEB, para, assim, discutir a sua relação com os estudos do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e com os Parâmetros Nacionais e Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil. A fim de responder aos objetivos traçados para nossa pesquisa, foi feito uso da revisão bibliográfica e análise de documentos. A assimilação desses conhecimentos nos auxiliou a aprofundar as nossas análises e permitiu uma melhor compreensão do objeto de estudo.

3.1 MARCOS HISTÓRICOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

De acordo com estudos de Rosemberg (2002), três períodos marcaram a história da Educação Infantil no Brasil. O primeiro se destacou entre o final dos anos 1970 a 1980, e se caracterizou pela “[...] implantação de um modelo de educação infantil de massa” (ROSEMBERG, 2002, p. 33), em decorrência da influência de organismos internacionais como a UNICEF e a UNESCO, que difundiram, nos países subdesenvolvidos, políticas educacionais voltadas às crianças de 0 a 6 anos com caráter compensatório e políticas de baixo custo, sustentadas com recursos da comunidade, visando desprender de poucas verbas do Estado para sua expansão.

O segundo período foi iniciado com a abertura política, na década de 1980, em meio a um cenário de grande mobilização em prol dos direitos sociais e da democracia. Esse tempo foi marcado pela luta de grande parte da sociedade civil em favor dos direitos das crianças e dos adolescentes, que passaram a ter garantias legais, enquanto sujeitos de direitos, dentre eles, o da educação. O último período inaugura novas perspectivas para a Educação Infantil, com a aprovação e implantação dessa etapa de ensino, a partir da qual se passou a englobar as creches e pré-escolas como instituições de educação infantil no cenário da Educação Básica brasileira (ROSEMBERG, 2002).

A Educação Infantil foi ganhando destaque no decorrer das últimas décadas no cenário brasileiro devido às “[...] transformações socioeconômicas que modificaram o papel da mulher

na sociedade moderna, o reflexo das condições de vida nas cidades e a evolução no número de pesquisas sobre o desenvolvimento infantil” (CAMPOS, 2006, p. 1).

Nos anos 1990, no Brasil, a Educação Infantil sofreu influência do Banco Mundial, que estava entre as organizações multilaterais que elaboravam e divulgavam as políticas educacionais. Essa instituição enfatizava que o acesso à educação contribuiria no combate à pobreza e defendia uma nova concepção de desenvolvimento infantil, pautada nos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para crianças carentes (ROSEMBERG, 2002).

No campo da Educação Infantil, essa instituição defendia sua expansão nos países em desenvolvimento, por meio de programas “alternativos”, “não formais” que poderiam ser “implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa” (ROSEMBERG, 2002, p. 66). Com isso, além do campo educacional, o Banco Mundial entrou no Brasil recuperando o antigo modelo de massa com uma nova terminologia, a de “desenvolvimento infantil” (p. 66).

Nesse contexto, a discussão entre assistência e educação na etapa infantil ocorreu em momento delicado e complexo na década de 1990. Os estudos de Rosenberg revelaram que,

[...] de um lado, a busca de regulamentação sob a responsabilidade do setor educação dos serviços existentes; e de outro, a reintrodução da antiga concepção de atendimento à criança pequena, que ressuscita modelos assistencialistas velhos conhecidos da área (creches filantrópicas, creches domiciliares etc.), representando uma visível ameaça (2002, p. 67).

Em meio ao fervor do contexto que se instaurava na política educacional brasileira, houve modificações na proposta feita à época pelo governo federal, que tornou a política de educação infantil subsidiária da política de desenvolvimento infantil, pautada na assistência. Havia, de um lado, os municípios brasileiros, que tinham uma maior aceitação das instituições educacionais com a educação infantil, enquanto que, na esfera federal e estadual, se verificou “um movimento aparente de omissão das instâncias educacionais e um fortalecimento da assistencial social” (ROSEMBERG, 2002, p. 67).

O debate se intensificou ainda mais com a aprovação da LDB/96, a partir da qual a Educação Infantil passou a ser reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica, contudo, não foram definidas fontes de financiamento para mantê-la, uma vez que os recursos destinados a essa etapa de ensino vinham do Ministério de Combate à Fome, e não do MEC.

Desse modo, a política educacional brasileira vivenciou um cenário de desafios e incertezas, na medida em que a própria legislação foi contraditória e não efetivou a garantia do direito à educação. A LDB/96 substituiu os princípios estipulados de igualdade, gratuidade e padrão de qualidade pelos princípios de produtividade, eficiência e qualidade total; redirecionou novas formas de gestão e financiamento; e fez a estruturação dos níveis escolares e modalidades de ensino: “educação básica e educação superior, que dentre outros fatores impõe-se mecanismos de descentralização, entendido como desobrigação do Estado, como novas formas de centralização e controle por parte do poder central” (DOURADO, 2001, p. 50).

Ainda segundo Dourado (2001), vale ressaltar que, para a LDB/96 efetivar os processos de descentralização e desconcentração, alterou os processos gerenciais vivenciados pelo sistema educacional brasileiro. Um dos dispositivos que já haviam sido legitimados na CF/88 confere novas responsabilidades e competências aos entes federados, determinando-se no Art. 30, inciso VI: “compete ao Município [...] manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, art. 30). Já na LDB/96, o Art. 11, inciso V se institui que:

Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de uma área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF/88 a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996a, art. 11).

É importante ressaltar, em relação ao financiamento, que, na legislação brasileira, a Educação Infantil não é atribuição exclusiva dos municípios, mas, a sua oferta e manutenção compõem um regime de cooperação e colaboração técnica e financeira entre parceiros, “envolvendo o poder público municipal (como uma das atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização” (GUIMARÃES, 2002, p. 45).

Assim, a CF/88 e LDB/96 normatizam e legitimam o direito à educação, inclusive delegando à esfera municipal a incumbência e a responsabilidade em ofertar a Educação Infantil, cujas legislações instituem a responsabilidade da União e dos estados em colaborar com a manutenção e expansão dessa etapa de ensino. Além disso, é importante ressaltar o que a LDB/96 consagra, em seu art. 9º, inciso III, e art. 10, inciso II, que especificam o Regime de

Colaboração²⁸ entre União, estados e municípios para construção dos seus sistemas de ensino e o respaldo financeiro atribuído a cada um dos entes federativos. A legislação preconizou atribuições específicas, campos de competência, mas, também, compromisso mútuo entre as instâncias de governo (GASPAR, 2010).

A LDB/96 também regulamentou e detalhou os fundamentos constitucionais do financiamento da educação presentes na legislação desde a Constituição Federal de 1934²⁹, uma vez que destacou o art. 68, que estabeleceu os recursos destinados à educação, e o art. 69, que dispõe sobre os percentuais que anualmente cada esfera de governo deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 68- Serão recursos públicos destinados à educação originários de:
 I - Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 II - Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
 IV - Receita de incentivos fiscais;
 V - Outros recursos previstos em lei.
 Art. 69- A união aplicará, anualmente, nunca menos, que 18% e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, 25%, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, das receitas resultantes dos impostos, compreendida as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996a, art. 68-69).

Schoor (2004) questiona a legislação educacional, que atribui aos municípios a responsabilidade de atender à Educação Infantil, e enfatiza que os recursos públicos voltados ao seu atendimento são insuficientes para a cobertura da demanda da rede municipal, tendo em vista que o funcionamento, principalmente, das creches, que atendem a crianças de 0 a 3 anos, se realiza em período integral e representa um custo elevado, que as administrações municipais não conseguem manter sozinhas.

No contexto das reformas neoliberais instituídas no país a partir dos anos 1990, se intensificaram as discussões sobre o financiamento da Educação Infantil e, conseqüentemente,

²⁸ O art. 211 da CF/88 estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados e Municípios, onde os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e médio e organizarão formas de colaboração para manter os seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988). A partir da EC nº 14/1996 e nº 53/2006, as responsabilidades de Estados e Municípios foram redefinidas. Considerando a nova redação constitucional, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio, e os municípios no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (art. 211, inciso II e III). Os dois últimos devem contar com a ajuda técnica e financeira da União e do Estado (art. 30, inciso VI, e art. 211, inciso I) (BASSI, 2011).

²⁹ “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934, art. 156).

as primeiras análises sobre as condições financeiras dos municípios revelaram que grande parte desses possui uma receita tributária própria muito pequena para viabilizar a expansão da oferta de uma Educação Infantil de qualidade.

Vale ressaltar as desigualdades regionais e sociais, ainda muito expressivas entre os municípios brasileiros, principalmente, os do interior, assim como as disparidades entre os três entes federativos. A União é a esfera de poder que arrecada mais tributos, ou seja, tem melhores condições para financiar as políticas públicas nacionais e locais, no entanto, vem se eximindo de sua responsabilidade e deixando de aplicar em MDE, como determina a legislação (PINTO, 2007).

Diante do panorama legal estabelecido para a Educação Infantil no país, quanto ao direito à educação, parece não ser suficiente apenas que este esteja garantido na legislação, uma vez que é preciso efetivá-lo no sentido de adequar às novas exigências e, para isso, a população precisa continuar reivindicando políticas públicas que possam vencer o desafio de ofertar educação pública e infantil de qualidade social a todos. Uma proposta seria uma ação política articulada entre os entes federados, ou, quem sabe, um maior comprometimento da União na distribuição dos recursos financeiros, considerado atualmente um dos maiores entraves para o legal se tornar um fato real.

3.2 A POLÍTICA DE FUNDOS INSTITUÍDA NO BRASIL A PARTIR DE MEADOS DA DÉCADA DE 1990

No Brasil, os anos de 1990 foram marcados por reformas educacionais em todo território nacional. As políticas de fundos, o FUNDEF e o FUNDEB, foram os principais instrumentos da política de financiamento e tinham como desafio propor novas formas de gestão, financiamento e participação. Nesse período, as reformas destacavam os processos educativos formais enquanto meios de sustentação de modelos e ideais gerencialistas, cujo foco se dava a partir da lógica de reestruturação do mundo capitalista e objetivava novos padrões de produção (FRANÇA, 2007).

Com a reforma do Estado brasileiro, iniciada no ano de 1995, na gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, esse processo adquiriu mais fôlego, visto que esse governo passou a estabelecer mudanças de caráter econômico, social, político, judiciário e tributário no país, o que trouxe implicações e afetou a vida de grande parte da

população. Essa reforma do Estado³⁰ apresentou uma análise das problemáticas estaduais, deliberou objetivos, diretrizes, criou um ambiente propício para reformular a esfera administrativa e organizou o meio para a entrada da globalização e seus modelos gerenciais (CARVALHO, 2010; BRASIL, 1995).

Nesse contexto de reforma, o governo federal investiu em bases modernas e racionais neoliberais, estabelecendo um modelo de Estado gerencial, que contrapôs com o Estado patrimonialista vigente na última década. De acordo com a análise do governo, esse foi marcado por intensa centralização, burocratização, nepotismo, excesso de cargos de confiança e profundo controle político. Um dos fatores determinantes apontados pela reforma foi modificar seu modo de intervir na economia, torná-lo mais eficiente, resgatar sua autonomia financeira e capacitá-lo a instituir políticas públicas (CARVALHO, 2010; BRASIL, 1995).

Carvalho (2010) e Peroni (2003) criticaram o texto divulgado pelas reformas, o qual previu apenas o aumento da eficiência dos serviços mantidos pelo Estado nos setores sociais e não declarou ampliação de recursos para esse campo, visto que, no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), esses serviços são de corresponsabilização do Estado, ou seja, de propriedade pública, não privada.

No âmbito das políticas educacionais no país, a partir dessa lógica, na década de 1990, instituí-se, programas de caráter político redistributivo de recursos voltados para os estados e os municípios, dentre os quais podemos destacar o FUNDEF e o FUNDEB.

3.2.1 O FUNDEF E SEUS EFEITOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b), que alterou o Art. 60 da ADCT da CF/88, e foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97 (BRASIL, 1996c, 1997), contudo, sua implementação só ocorreu no dia 1º de dezembro de 1998 – exceto no estado do Pará, o único a implantar o FUNDEF ainda em 1997, por meio de lei estadual. Foi um fundo de natureza contábil que introduziu novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes e promoveu a partilha de recursos entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino (BRASIL, 1996c; SANTOS, 2015).

³⁰ Estabelecida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo MARE, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara e pelo Conselho de Reforma do Estado (CARVALHO, 2010; BRASIL, 1995).

O FUNDEF se caracterizou como um programa inovador de descentralização financeira, tendo se originado da CF/88 e do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Foi uma política pública formulada pelo governo federal que tinha dentre seus objetivos promover uma mudança na estrutura do financiamento da educação básica pública, ao priorizar a universalização do Ensino Fundamental, corrigir a má distribuição de recursos entre as várias regiões do país, diminuir as desigualdades presentes na rede pública de ensino, favorecer uma política nacional de equidade, justiça social, melhorar a qualidade da educação, valorizar o magistério, além de efetivar a descentralização dos recursos para as redes estaduais e municipais de ensino (BRASIL, 1996b).

No total, foi composto por 27 fundos, que correspondiam aos 26 estados da federação e Distrito Federal. A Lei 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, determinava uma subvinculação de 15% dos 25% dos recursos de estados e municípios, já vinculados constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, a serem aplicados, prioritariamente, no Ensino Fundamental (MADZA; BASSI, 2009), em acordo com o dispositivo estabelecido no art. 212 da CF/88; sendo que, desses 15%, no mínimo 60% deveriam ser aplicados na valorização dos profissionais do magistério em exercício.

De acordo com essa lógica de repasse de recursos, o FUNDEF se constituiu no principal mecanismo de defesa do financiamento do Ensino Fundamental, protegendo-o de interferências políticas e administrativas. Assim, as receitas já deveriam estar previstas no orçamento e seriam redistribuídas de forma equânime, mensalmente, por meio de conta única no Banco do Brasil, para todos os estados e municípios (FRANÇA, 2007).

Os recursos do FUNDEF pertenciam a cada estado e município, e foram destinados para atender exclusivamente ao Ensino Fundamental público, não podendo ser utilizados na Educação Infantil, no Ensino Médio e outras modalidades de ensino. As receitas do fundo foram constituídas de 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI-Exp), e também 15% dos recursos da Lei Kandir, mais a complementação da União para os estados que não atingiram o valor-aluno ano mínimo definido nacionalmente.

O FUNDEF partia de um diagnóstico de que a educação brasileira possuía recursos suficientes para a sua manutenção. Entretanto, argumentava que as desigualdades de produção das riquezas no Brasil se refletia na má distribuição dos recursos no país. Nesse sentido, esse não foi só um fundo, mas uma política pública inovadora que representou um avanço na sistematização do financiamento da educação básica brasileira (GOUVEIA, 2016; SANTOS, 2015).

Em termos educacionais, durante a criação do FUNDEF, alguns problemas desafiavam a educação básica. Dentre eles, podemos destacar as altas taxas de analfabetismo, o número significativo de alunos fora da escola, os altos índices de evasão e repetência, os baixos salários dos professores, ausência de um padrão mínimo de qualidade, desigualdades entre sistemas intraestaduais, superposição de responsabilidades entre os sistemas de ensino, desvios de verbas da educação, entre outros (SANTOS, 2015).

Assim, com a implementação do FUNDEF, os municípios precisaram ampliar as suas redes de ensino, construir novas escolas, aumentar o número de alunos matriculados, melhorar os salários dos professores, criar conselhos de fiscalização da aplicação dos recursos do fundo. Nessa lógica, independentemente da arrecadação e do tamanho dos estados e municípios, a partir do FUNDEF, esses passaram a receber recursos de acordo com o número de alunos matriculados (SANTOS, 2015).

No decorrer do FUNDEF, foram feitos estudos e pesquisas em várias regiões do país e, dentre os pontos analisados, se verificou que grande parte dos municípios brasileiros sofreram intenso processo de municipalização. De acordo com Adrião et al. (2008, p. 43),

[...] A municipalização do ensino fundamental no Brasil, no entanto, a partir do FUNDEF foi-se dando num crescente processo surpreendente. Assim se em 1995 tínhamos um atendimento estadual, em 2007 – doze anos depois somente – esse percentual já representava praticamente seu inverso, ou seja, para um atendimento municipal de 60,8%, o atendimento do ensino fundamental pelos estados atingia, apenas, 39,2%. Observe que apesar dessa brutal municipalização do atendimento em nível nacional, ainda assim os municípios das regiões mais pobres são responsáveis por cerca de 80% desse atendimento contra cerca de 40% pelos dos das regiões mais ricas do país [...].

Oliveira (2007) apontou que, nos estados de São Paulo e Minas Gerais – que antes do FUNDEF possuíam índices altos de estadualização do atendimento –, a municipalização induzida no Ensino Fundamental foi significativa. Entre 1998 e 1999, o número de transferência de vagas desses estados para seus municípios ultrapassou 1,2 milhões, fazendo com que, em 2000, o atendimento municipal nesse nível de ensino fosse majoritário no Brasil³¹. A lógica do fundo prejudicou severamente os municípios brasileiros, que ficaram praticamente

³¹ A municipalização do ensino ocorre quando o município se incube pela maioria ou totalidade da demanda por matrículas no Ensino Fundamental, seja por omissão da rede estadual, seja por acordo desta com a rede municipal. Outra forma de municipalização se dá com o “[...] processo de transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro, geralmente do estado para o município” (OLIVEIRA, 2003, p. 101).

responsáveis por sua manutenção, e essa ampliação significou maior dispêndio para as prefeituras administrarem.

Embora, no contexto dos anos 1990, o FUNDEF tenha se constituído como uma das políticas mais importantes no âmbito do financiamento da educação, seu impacto prejudicou muitas redes de ensino que, com a insuficiência de recursos, não conseguiram se manter, nem tampouco diminuir a grande demanda daqueles que não tinham ainda o seu direito à educação efetivado na prática.

A pesquisa de Guimarães e Pinto (2001) aponta que o FUNDEF não acrescentou novos recursos para a educação pública; contraditoriamente, provocou apenas uma transferência financeira entre os governos estaduais e municipais, assim como assegurou uma pequena contribuição do governo federal. Os autores constataram que a...

[...] implantação do Fundef ao mesmo tempo em que prioriza o financiamento do ensino fundamental, acaba por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes. Nessa perspectiva, é óbvio que haveria uma retração na oferta daqueles serviços educacionais antes oferecidos pelos municípios, cuja principal vocação da maioria se dava mesmo na educação infantil (GUIMARÃES; PINTO, 2001, p. 97).

Os dados revelaram que o FUNDEF provocou uma relativa estagnação na expansão das matrículas na Educação Infantil, principalmente nas redes municipais, que priorizaram o Ensino Fundamental. Assim, houve uma desaceleração na oferta de matrículas para essa etapa de ensino, visto que,

no ano de 1993 o número total de matrícula apresentou uma taxa de crescimento de 11% ao ano, e em 1996 se manteve, já a partir de 1996 houve uma desaceleração no crescimento, chegando a alcançar o percentual de 3% em 1998, já entre os anos de 1996 a 2000 houve um crescimento de apenas 2,5 (GUIMARÃES, 2002, p. 49).

Além disso, se constatou que, após uma década de crescimento contínuo (em torno de 10% ao ano), não houve uma retomada das antigas taxas de crescimento (GUIMARÃES, 2002, p. 50). Ao redistribuir recursos proporcionais aos encargos com os alunos do Ensino Fundamental, essa política de financiamento público acabou provocando um asfixiamento das condições de oferta das demais etapas e modalidades, uma vez que prejudicou a educação

básica no seu conjunto, criou inclusive fortes obstáculos também para o financiamento da educação de jovens e adultos. Em detrimento disso, o Brasil entrou no século XXI com baixas taxas de atendimento na Educação Infantil: apenas 13,4% das crianças matriculadas em creches; enquanto, na pré-escola, o quantitativo foi de 70,5%. Esses dados são mais preocupantes quando dissociados das diferentes regiões do país, especialmente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004; SOUZA JÚNIOR, 2004).

Esse fundo, ao mesmo tempo em que ampliou o acesso ao Ensino Fundamental, não assegurou recursos suficientes para os estados e municípios que possuíam baixas arrecadações. Diante disso, os efeitos verificados nessa política foram distintos entre os municípios de um mesmo estado: alguns municípios ganharam, outros perderam recursos com a política do FUNDEF (SOUSA JR., 2010).

Na Paraíba, o FUNDEF foi financiado quase que totalmente com recursos que estavam sendo contabilizados no orçamento próprio do estado e de seus municípios, o que acabou gerando dificuldades para o poder público municipal criar políticas para ampliar o atendimento na Educação Infantil. Isso ocasionou uma diminuição tanto no gasto, quanto nas matrículas na Educação Infantil (SOUSA JR., 2010).

De acordo com Monlevade (2004), durante o FUNDEF, se desenvolveu um cruel e bem-sucedido mecanismo de acomodação, por meio do qual as famílias matriculavam as crianças menores de sete anos em creches e pré-escolas privadas, formais, informais, de acordo com sua capacidade financeira, enquanto que, para a camada mais carente da população, restavam apenas estruturas precárias de atendimento, as chamadas mães crecheiras ou entidades filantrópicas, constantemente financiadas com recursos públicos.

[...] revelam um maior crescimento das matrículas na educação infantil municipal entre os anos (1998 a 2002), escondem um aumento maior de alunos nas escolas privadas, formais e informais de educação infantil. Esses anos, seguramente, aceleraram a privatização da educação infantil no país (MONLEVADE, 2004, p. 160).

Nesse aspecto, as pesquisas de Arelaro (2007) evidenciam que, em muitos casos, o atendimento da Educação Infantil, no período do FUNDEF, foi resolvida pela transformação da educação infantil em responsabilidade comunitária, na medida em que foi depositado a essa parte a responsabilidade do Estado, através de parcerias com entidades filantrópicas e domiciliares; concomitantemente, foi presenciada uma ampliação do quantitativo de matrículas nas redes de ensino privadas, sendo financiadas, inclusive com recursos públicos.

Como destaca Oliveira (2007), a expansão da matrícula para essa etapa de ensino ocorreu sem aumento de recursos, o que provocou uma redução da oferta *per capita* ou na tentativa de “contabilizar” gastos com Educação Infantil em rubricas do Ensino Fundamental. A esse respeito, a autora afirma:

[...] A manifestação mais explícita desse processo foi a iniciativa, realizada por diversos sistemas municipais e alguns estaduais, de ampliar o ensino fundamental para nove anos, agregando a este as crianças com seis anos de idade. Em muitos casos, isso se deu de forma meramente contábil. As crianças continuavam a freqüentar a mesma escola de educação infantil, mas nas estatísticas passavam a ser “contadas” como freqüentando o ensino fundamental. A forma mais velada de fazer essa transferência de gastos foi a contabilização pura e simples de despesas realizadas com educação infantil no ensino fundamental. Exemplos desse procedimento ocorre em sistemas em que as escolas funcionam no mesmo prédio ou os professores atuam nas duas etapas. Tanto em um caso quanto em outro, os salários dos professores e as despesas de manutenção da escola eram contabilizadas no ensino fundamental, apesar de atender a ambas³² (OLIVEIRA, 2007, p.114-115).

Para os autores Mazda e Bassi (2009), a lógica de financiamento utilizada no FUNDEF contava com poucos recursos para investir nas demais etapas e modalidades de ensino, ou seja, no seu campo de atuação prioritária, diante do que fora estabelecido no art. 211 da CF/88.

Nesse contexto, a prioridade dessa política de financiamento foi o Ensino Fundamental, logo, a Educação Infantil, o Ensino Médio, a educação de jovens e adultos e as demais modalidades de ensino encontraram dificuldades para se manter e expandir, haja vista o percentual de subvinculação conceder tal prioridade. Assim, o FUNDEF se constituiu em uma ruptura no processo histórico de exclusão da maior parcela das crianças e adolescentes, particularmente, dos setores de baixa renda, seja do ponto de vista do acesso, seja da permanência dos alunos na Educação Básica (AMARAL, 2002; NEGRI, 1997; JESUS, 2008).

A partir do FUNDEF, grande parte dos estados brasileiros deixou de investir na Educação Infantil; a entrada do processo de descentralização do Ensino Fundamental sobrecarregou os municípios brasileiros, tendo que o custo-aluno não acompanhava nem mesmo os índices da inflação, quanto mais o gasto com a construção, manutenção e infraestrutura das escolas (MACHADO, 2000; MELCHIOR, 1997; ARELARO, 2004; JESUS,

³² Estes expedientes, de resto, também utilizados para embutir despesas com o Ensino Médio no Ensino Fundamental, podem ser facilmente percebidos quando se analisam séries históricas de gasto aluno (em valores reais), pois se percebe quedas bruscas no gasto *per capita* na Educação Infantil e no Ensino Médio e aumentos no Ensino Fundamental, sem que tenha havido qualquer alteração substantiva nos seus componentes de custo (OLIVEIRA, 2007, p. 115).

2008). Não por menos, vários autores, educadores, movimentos sociais se mobilizaram e denunciaram a exclusão desses outros níveis e modalidades (JESUS, 2008).

Nesse contexto, quanto aos efeitos do FUNDEF no município de Belém, embora o poder público municipal tenha perdido muitos recursos, “cerca de R\$ 15 milhões por ano e de não ter recebido qualquer capital do Governo Federal para atender essa etapa de ensino” (LIMA; SILVA, 2007, p. 43), “crescendo de 0,36% no ano de 1997 para 9,9% no ano de 2006” (p. 42), foi evidenciado que Belém seguiu a tendência da maioria dos municípios brasileiros, em que os recursos se concentravam para financiar o Ensino Fundamental, ocasionando a diminuição das matrículas na Educação Infantil.

Campos (2006) participou de uma pesquisa junto à UNESCO/OCDE³³, no ano de 2005, e fez um diagnóstico sobre a Educação Infantil, a partir do qual se concluiu que, junto às mudanças legais introduzidas no país na década de 1990, foi constatada a permanência de sérios problemas, tanto no acesso, quanto na qualidade da educação ofertada às crianças, ambos diretamente relacionados ao financiamento dessa etapa de ensino:

[...] O financiamento da Educação infantil é insuficiente em grande parte dos municípios, a população atendida não conta com recursos próprios para suprir os custos desse serviço. O gasto médio por criança/ano na pré-escola no Brasil é muito inferior ao registrado em países como Argentina, Uruguai, Chile e México e quase um quarto a menos da média dos países que integram a OCDE. Essas constatações levaram a comissão a recomendar um aumento dos investimentos federais na Educação Infantil, com o objetivo de suprir as carências quantitativas e qualitativas e de exercer um papel equalizador sobre as enormes desigualdades observadas no país (CAMPOS, 2006, p. 5).

Diante de tal situação, é oportuno destacar a importância de efetivar o direito à educação infantil, criando políticas públicas que garantam o seu acesso com qualidade. Os estudos evidenciaram que precisamos ampliar os debates acerca do financiamento da Educação Infantil, no sentido de garantir os direitos educacionais estabelecidos na CF/88 e na legislação subsequente, uma vez que a historicidade das políticas educacionais vem sinalizando, precisamente, a distância entre o que é instituído e o que é efetivado na prática.

Dessa forma, os efeitos do FUNDEF se compuseram de vários aspectos, que se centraram na afirmativa de que os recursos são insuficientes para garantir uma educação básica

³³ Essas organizações internacionais vêm realizando diversos diagnósticos sobre a Educação Infantil no mundo. O Brasil foi incluído em estudo comparativo que também cobriu a Indonésia, o Cazaquistão e o Quênia. O projeto incluiu uma visita de quatro especialistas internacionais ao Brasil; e Campos atuou como especialista nacional convidada junto à comissão, participando dos estudos preparatórios, da visita e da redação do relatório final (UNESCO/OCDE, 2005).

pública de qualidade, especificamente, para a Educação Infantil, que durante muito tempo não teve uma política de vinculação de recursos específica voltadas para atender, manter e expandir as suas redes de ensino.

Em 2006, com o término do FUNDEF, entrou em cena um novo mecanismo de financiamento, com perspectivas de ampliação de recurso para toda a educação básica: o FUNDEB.

3.2.2 O FUNDEB E AS EXPECTATIVAS DE AVANÇOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

No âmbito das políticas educacionais, em 2007, foi instituído o FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006a) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007a, 2007b), com vigência estabelecida para o período de 2007 a 2020.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, formado pelo conjunto dos entes federados da União, estados e municípios, que subvincula 20% das receitas de alguns impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, assim como de receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos, para a Educação Básica, na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e na valorização dos trabalhadores em educação, incluindo condigna remuneração (BRASIL, 2007).

Os 20% dos impostos e transferências governamentais destinados à Educação Básica no FUNDEB são compostos pelos seguintes impostos: FPE; FPM; IPI-Exp; ICMS; Desoneração de Exportações (Lei Kandir). Foram, ainda, incluídos mais três impostos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto Territorial Rural devido aos municípios (ITR); IPVA; mais complementação da União, caso necessário.

Segundo Sousa Jr. (2009), a base de utilização dos impostos para o FUNDEB sofreu ampliação gradativa. Os impostos que integravam antes o FUNDEF (FPM, FPE, ICMS, IPI-Exp. e os recursos originários da LC 87/1996), no percentual de 15%, se modificaram e passam a corresponder, no primeiro ano, a 16,66%; no segundo, a 18,33%; até alcançar, no quarto ano, 20%. Já os demais impostos incorporados ao Fundo (ITCM, IPVA, ITCMD e o ITR) obedeceriam à seguinte regra de transição: 6,66% no primeiro ano (2007); 13,33% no segundo ano (2008); e 20% a partir do quarto ano (2010).

Na lógica do FUNDEB, o município manda para o fundo 20% dos impostos vinculados à educação, e o fundo dá um retorno conforme com o quantitativo de alunos matriculados na Educação Básica. Entretanto, o município com baixa arrecadação receberá mais recursos, e

aquele com uma rede de ensino com poucos alunos matriculados receberá menos. No FUNDEB, os municípios com alto percentual de arrecadação de impostos e pequena quantidade de alunos matriculados nas redes de ensino da Educação Básica, constantemente, têm seus recursos direcionados para outros municípios que possuem um maior quantitativo de alunos e um baixo percentual de arrecadação de impostos (SANTOS, 2015).

O FUNDEB passou a atender a toda a Educação Básica, desde a creche ao Ensino Médio, e representou um importante comprometimento da União, visto que aumentou em 10 vezes o volume de recursos federais destinados a toda a Educação Básica, e passou a financiar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e outras modalidades de ensino. Materializou-se, assim, uma visão sistêmica da educação básica pública.

Essa política também fortaleceu a estratégia de distribuição dos recursos educacionais pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões, assim como a complementação do dinheiro aplicado pela União. E, no momento em que se julgasse necessário, o recurso poderia ser direcionado às regiões cujo investimento por aluno fosse inferior ao valor mínimo fixado para cada ano (ALVES, 2012).

O FUNDEB teve como objetivos: assegurar a redistribuição dos recursos vinculados à educação; promover a equalização, pela distribuição de recursos, da educação entre os estados e seus municípios; reduzir as desigualdades, com garantia de investimento mínimo que assegurasse a qualidade do ensino; e valorizar os profissionais da educação com garantia de piso-salarial-nacional para o magistério (BRASIL, 2007).

Esse fundo foi implantado de modo progressivo, a partir do ano de 2007, em cuja distribuição de recursos foi possível compreender a sistematização da inclusão das matrículas: no 1º ano de vigência (2007), foi incorporada a totalidade das matrículas apenas do Ensino Fundamental; já para Educação Infantil, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e modalidades, foram consideradas as seguintes proporções: 1/3 das matrículas no primeiro ano, 2/3 no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano (Emenda Constitucional nº 53/2006), como mostra a Tabela 5.

Como revelou Bassi (2011), embora o aumento da complementação da União tenha elevado consideravelmente o patamar do gasto-aluno das redes municipais e estaduais nos estados mais carentes do país, esse ainda é insuficiente diante da permanência das desigualdades inter-regionais e do baixo patamar de gasto por aluno.

Tabela 5 – Processo de incorporação gradativa de matrículas, de recursos financeiros dos impostos, de transferências e da complementação da União ao FUNDEB

ANO	PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS	CONTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS		COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO
		FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, Lei Kandir	ITCD, IPVA, ITR (Cota Federal)	
1º	1/3	16,66%	6,66%	R\$ 2,0 bilhões
2º	2/3	18,33%	13,33%	R\$ 3,0 bilhões
3º	3/3	20%	20%	R\$ 4,5 bilhões
4º				10% da soma dos fundos estaduais

Fonte: Brasil (2007b, p. 15).

Ademais, quando se compara a política do FUNDEB com a anterior, o FUNDEF, em relação à complementação da União, Camargo, Pinto e Guimarães analisam:

Não se pode negar o avanço que o FUNDEB representa em relação ao FUNDEF no que se refere ao aumento da contribuição financeira da União, à melhoria do controle social e à recuperação do conceito de financiamento da educação básica como um todo. Contudo, não se pode esquecer que os recursos da União no novo fundo serão da ordem de apenas 10% dos recursos aportados pelos estados e municípios, enquanto a sua participação na carga tributária líquida é de cerca de 60% do total (2008, p. 825).

De acordo com o parecer desses autores, devemos ficar alertas para o desenvolvimento da política do FUNDEB frente aos mecanismos de financiamento e a complementação da União, que tende a ser máxima, quando no orçamento brasileiro se define o “mínimo de 10%” (CAMARGO; GUIMARÃES; PINTO, 2008, p. 825).

O FUNDEB também dispõe de critérios de redistribuição de recursos originados a partir da composição deste no âmbito de cada unidade federativa, que serão definidos conforme os critérios, as ponderações e os valores estipulados, as etapas, modalidade, tipo de estabelecimento de ensino, como institui em seu art. 8º:

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007b, art. 8º).

Os fatores de ponderação variam entre o intervalo mínimo de 0,7 e máximo de 1,3 centésimos entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento e, toma o fator 1 (um) como referência para as matrículas das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano, e sobre ele orbitam os demais fatores (BASSI, 2011).

Esses critérios foram definidos por uma comissão interministerial de financiamento da Educação Básica. A partir do ano de 2008, essa comissão foi composta por um representante do MEC, cinco membros da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e cinco do Conselho Nacional da Secretaria de Educação (Consed). Por pressão dos movimentos da sociedade civil, profissionais da área, entre outros, em defesa de uma maior participação de representantes da sociedade civil na comissão, “foi criado o Conselho Federal de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB que reservava lugares a órgãos e organização da área educacional, de pais e de estudante” (BASSI, 2011, p. 121).

O Quadro 3 apresenta as ponderações estabelecidas para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos, no período de 2007 a 2015.

De acordo com os fatores de ponderação apresentados no quadro, destaca-se os que foram definidos para a Educação Infantil e obtiveram mudanças; uma dessas especificou as ponderações com valores diferenciados para creches e pré-escolas, em: pública em tempo integral, pública em tempo parcial, conveniada em tempo integral e parcial, em atendimento público e conveniado. Em seguida, incluiu o conceito de tempo integral nessa etapa de ensino; haja vista que “as mudanças observadas ampliam o valor/aluno/ano para essa etapa de ensino de modo geral. Sem dúvida, a educação infantil, que no FUNDEF ficou desassistida, ganhou maior protagonismo e recursos no FUNDEB” (BUENO; PERGHER, 2017, p. 8).

Cabe destacar que, apesar disso, não se alcançou os custos necessários para manutenção dessa etapa de ensino, cuja definição dos fatores de ponderação não tem respeitado os critérios científicos e sim acordos políticos entre a bancada estadual e municipal. Logo, verifica-se a resistência do governo federal em ampliar os recursos para a Educação Infantil, principalmente, para a creche, etapa que precisaria ter o maior peso na escala de variação deliberada nas resoluções e portarias (BASSI, 2011; SANTOS, 2015).

Quadro 3 – Fatores de ponderação estabelecidos para as diferentes etapas, modalidade e tipos de estabelecimento de ensino no FUNDEB – 2007-2015

NÍVEIS MODALIDADES E ESTABELECEMENTOS DE ENSINO	FATORES DE PONDERAÇÃO								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	0,80	-	-	-	-	-	-	-	-
Creche Pública em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche pública em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,0	1,0
Creche conveniada em tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,8	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-	-	-	-
Pré-escola pública em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1	1	1	1	1	1	1
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,90	1	1	1	1	1	1	1
Séries iniciais do Ens. Fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Séries iniciais do Ens. Fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Séries Iniciais do Ens. Fundamental no campo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Séries finais do ensino fundamental urbano	-	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries Finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Séries finais do ensino fundamental no campo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25
Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado a educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Educação de jovens e adultos integrada a educação profissional de nível médio com avaliação no processo	0,70	0,70	1	1	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: elaborado pela autora com base nas resoluções nº 01/2007; 41/2007; 08/2012; Portarias nº 932/2008; 770/2009; 873/2010; 1.322/2011.

Esse e outros aspectos sobre os fatores de ponderação voltados para a Educação Infantil nos fazem discutir o papel atribuído aos municípios na oferta “da etapa mais cara da educação básica, sem um devido esforço por um maior aporte de recursos por parte da União” (BUENO; PERGHER, 2017, p. 10), principalmente, se considerarmos os custos da etapa creche.

Estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2015), focados no Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), e na modalidade “creche em tempo integral”, os valores do FUNDEB são defasados. Enquanto no FUNDEB o valor mínimo para o ano de 2015 previa o valor de R\$ 3.349,27, o valor do CAQi/Campanha para esta etapa, neste ano, deveria ter sido de R\$ 10.005,59, ou seja, uma diferença de R\$ 6.656,32 (BUENO; PERGHER, 2017, p. 11).

De acordo com Santos (2015) e Verhine (2006), os custos da Educação Infantil são superiores às demais etapas e modalidades da Educação Básica, visto que as condições para sua oferta requerem estrutura diferenciada das demais e envolvem a adequação de mobiliário adaptado à faixa etária da criança, materiais de higiene, alimentação, segurança, professores qualificados, entre outros, principalmente nas creches, devido às especificidades do atendimento, sendo necessário definir fatores de ponderação que alcancem os reais custos dessa etapa de ensino, com a ampliação maciça de recursos para criação de políticas públicas voltadas para a sua expansão, com qualidade social referenciada.

Além disso, ao analisarmos os fatores de ponderação diferenciados entre si e subdimensionados, corroboramos que com as afirmativas de Bassi (2011, p. 122):

[...] devem induzir determinados comportamentos no ritmo e na direção da oferta pública da educação infantil. Pode-se esperar, por exemplo, que as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo FUNDEB, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela educação infantil, sejam induzidas a investir na expansão do convênio, menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário. O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito inferior ao valor por aluno recebido do FUNDEB, relativo a essas matrículas. Essa receita vai para os cofres da prefeitura e o valor depois transferido, a título de apoio financeiro, depende dos critérios de convênio estabelecido a cada instituição.

Em função disso, a relação entre prefeituras e instituições filantrópicas e conveniadas é um fator preocupante, uma vez que a oferta de matrículas nessas instituições está distante de oferecer às crianças condições de qualidade, conforme estabelecido nas legislações que tratam do direito à educação. Essas parcerias nos levam de volta na história que marcou o atendimento das crianças em instituições precárias e de baixo custo, privilegiando apenas a expansão do atendimento via convênio, ao invés de se fortalecer o ensino público municipal com qualidade.

No contexto do FUNDEB, dentre os fatores abordados pelos autores, a Educação Infantil ainda tem muitos desafios para garantir a oferta de uma educação com qualidade. Gomes (2017, p. 5) destaca:

Por determinação da CF/88, os Municípios deveriam aplicar 25% dos recursos resultantes dos impostos, compreendidas a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação. Dentre essas receitas, a mais importante para muitos municípios brasileiros é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo aporte do FUNDEB é de 20% do total. Não obstante, há ainda os 5% restante dessas receitas e de outras, como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre serviços (ISS), que estão fora do

FUNDEB, mas vinculado à educação e constitui fonte de financiamento das políticas municipais.

Ainda que a Educação Infantil tenha sido incluída no FUNDEB, é necessária a ampliação de recursos para garantir sua efetivação na prática, pois algumas pesquisas de financiamento da educação no Brasil vêm indicando os efeitos que essa política de financiamento tem causado na realidade educacional das crianças de 0 a 5 anos em alguns municípios brasileiros.

A investigação de Alves (2012), na cidade de Uberlândia, MG, revelou que houve uma significativa ampliação do atendimento das unidades de ensino, a partir do FUNDEB. Em contrapartida, esse avanço não foi acompanhado de melhorias nas condições de oferta, especificamente, no que se refere ao trabalho docente dos professores que atuam na Educação Infantil, cujo quantitativo é “numericamente mais expressivo se comparado aos demais trabalhadores da educação” (ALVES, 2012, p. 146).

Além disso, de acordo com o autor, no município de Uberlândia, que acompanha a tendência nacional quanto ao déficit na oferta dessa etapa de ensino, se verificou que, desde a vigência da LDB/96, foi ampliado o quantitativo das escolas através de convênios com a iniciativa privada. Assim, houve intensa institucionalização e expansão do atendimento via instituições não estatais, filantrópicas e confessionais conceituadas como ONGs. Esse município seguiu a lógica do fornecimento privado com o financiamento público, com a precarização do atendimento e do trabalho docente dos que atuam nessa etapa de ensino.

Santos (2015) analisou, em sua tese de doutorado, a expansão da oferta e o financiamento da Educação Infantil no município de João Pessoa, PB, no período de 2007 a 2013, e verificou significativos avanços, tanto na ampliação da oferta quanto no aumento no número de estabelecimentos, uma vez que as matrículas nas creches evoluíram de 1.871, em 2007, para 3.829, em 2013, alcançando um acréscimo de 104,5%; enquanto a pré-escola passou de 2.178, em 2007, para 4.530, em 2013, só na rede pública de ensino, apresentando um aumento de 66%. Somente no ano de 2013, as matrículas públicas e privadas neste município já somavam 10.936 nessa etapa de ensino.

A participação dos recursos do FUNDEB em João Pessoa promoveu um aumento significativo nas receitas municipais, saindo de R\$ 57.761.211,86, em 2007, para R\$ 135.358.587,83, em 2013. Para Santos (2015), apesar dessa elevação nas receitas do FUNDEB e no investimento por aluno, esse acréscimo de recursos não assegurou um valor mínimo nacional por aluno. Devido a isso, o município passou, desde 2007, a receber a

complementação da União para o FUNDEB, no valor de R\$ 1.934.099,67; que passou, em 2013, para R\$ 9.891.718,86, representando um aumento de R\$ 7.957.619,19.

Nesse contexto, a pesquisa de Santos (2015) evidenciou efeitos positivos do FUNDEB na Educação Infantil em João Pessoa, o que repercutiu no aumento da oferta na rede pública municipal e no financiamento da educação. Entretanto, verificou ligações do FUNDEB com a focalização de recursos no Ensino Fundamental, o que está localizado na própria estrutura política do poder público municipal, que poderia priorizar o acesso educacional com qualidade, aumentando os recursos para a Educação Infantil e instituindo o CAQi como referência.

Além das análises feitas pelo pesquisador em João Pessoa, ele investigou, em sua dissertação de mestrado, os impactos do FUNDEB na Educação Infantil no município de Itabuna, na Bahia, de 2005 a 2010. Nesse estudo, verificou que, em 2005, a Educação Infantil apresentou um quantitativo de 5.088 matrículas, sendo 1.141 matrículas referentes às crianças de 0 a 3 anos, e 3.947 matrículas de crianças de 4 a 5 anos. Já no ano de 2010, as matrículas para essa modalidade somaram 4.754; destas, 918 foram para as crianças de 0 a 3 anos e 3.836 para as crianças de 4 a 5 anos. Comparando os dados da série histórica, observamos que houve uma redução de 334 matrículas (SANTOS, 2015).

Ao analisar a diminuição nas matrículas, se verifica que elas não representaram significativa perda, mas, um relativo crescimento, pois, em 2005, toda a rede municipal apresentou um quantitativo de 44.556 matrículas; dessas, 11,41% foram da Educação Infantil, enquanto que, em 2010, o montante de matrículas foi de 17.654 e a Educação Infantil correspondeu a 26,8% desse total. Isso porque “no período de 2000 a 2010 o Município apresentou baixo crescimento populacional, somente no ano de 2010, houve uma redução na população de 0 a 5 anos, em torno de 8,14%” (SANTOS, 2015, p. 93).

Em relação às despesas pagas com a função Educação e subfunção Educação Infantil, o autor pontua que, no município de Itabuna, no ano de 2008, houve ampliação de R\$ 1.024.670,76 para R\$ 14.482.172,52, em 2010. Já a partir de 2011, os gastos com a subfunção Educação Infantil em creche e pré-escola passaram a ser discriminados, chegando em 2012 a creche com despesa de R\$ 6.589.945,18 e a pré-escola R\$ 12.092.622,41. Comparado ao valor gasto com a função Educação Infantil no ano de 2006, antes da implantação do FUNDEB, houve um acréscimo de R\$ 195.859,45 (SANTOS, 2015).

Essa constatação foi evidenciada com base em mais dois indicadores do aumento dos recursos de Itabuna. O primeiro é o percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na Educação Infantil, que só passou a ser registrado ou declarado no SIOPE/FNDE a partir de 2009, e, entre esse ano e o ano de 2012, foram registrados 11,80% em 2009 e 20,44% em 2012, o que revela

aumento de recursos nessa etapa de ensino. O segundo indicador é referente ao gasto por aluno, que teve crescimento de 2009 a 2012, uma vez que, no ano de 2009, o gasto foi de R\$ 898,37 e, em 2012, foi ampliado para R\$ 5.090,29.

Vale ressaltar que, para cumprir com a obrigatoriedade constitucional de ofertar a Educação Infantil, o município de Itabuna passou a utilizar recursos próprios e buscar parcerias com algumas empresas; dentre estas, destacou-se “[...] o projeto Musicalização da Educação Infantil, custeado com recursos da empresa Trifil Indústria Têxtil” (SANTOS, 2015, p. 140).

Assim, conforme os dados analisados, os recursos do FUNDEB não se constituíram na única fonte de recursos que propiciou o aumento do atendimento com qualidade nessa etapa de ensino naquele município. O FUNDEB estimulou os municípios a reorganizarem suas receitas próprias e planejarem parcerias e convênios. Nesse contexto, não se deve desconsiderar o papel do Estado enquanto ente promotor da educação básica e, ainda, repensar, aperfeiçoar e aumentar os fatores de ponderação referentes à distribuição dos recursos do FUNDEB para essa etapa, principalmente, o das creches, em função dos custos de manutenção.

Segundo Santos (2015), um dos fatores que limitaram suas análises dos efeitos do FUNDEB na Educação Infantil em Itabuna foi a dificuldade no levantamento de dados financeiros, devido à falta de clareza nos dados, ora ausentes, ora frágeis e limitados, uma vez que eles se resumiam aos mesmos dados disponibilizados nos sites oficiais, como, por exemplo, no SIOPE. Diante disso, a pesquisa não revelou os recursos do FUNDEB aplicados nessa etapa de ensino, nem os recursos derivados de outras fontes, por não haver detalhamento nos gastos do FUNDEB nas etapas e modalidades da Educação Básica nesse município.

Um dos maiores impactos do FUNDEB em Itabuna é referente ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, com a transferência da creche, que, antes, esteve sob a responsabilidade da Assistência Social, para a Secretaria de Educação. A partir disso, o atendimento das crianças passou a resgatar o caráter educacional, visto que trouxe melhorias para a qualidade do atendimento, com destaque para a construção de novas unidades, processo de acompanhamento, formação, elevação do quantitativo de educadores que atuam com as crianças nessa faixa etária, entre outros (SANTOS, 2015).

Alguns dos indicadores apresentados por Santos (2015) se aproximam do nosso objeto de estudo, que busca evidenciar os efeitos do FUNDEB na Educação Infantil da rede pública municipal de Belém, em termos de financiamento educacional e condições de oferta. Em Itabuna, a pesquisa do autor evidenciou que o aumento dos recursos para essa etapa de ensino foi mínimo, no entanto, sua presença de forma mais expressiva requer que um novo ciclo de

atendimento seja estabelecido, uma mudança que pode demorar para se estabelecer, mas, poderá se concretizar com aumento de recursos.

Dentre as implicações desses e de outros problemas relacionados às políticas instituídas no país, a partir dos anos 1990, ainda são poucos os investimentos voltados à educação pública no Brasil e este tem sido um dos grandes entraves para o acesso e permanência das crianças e adolescentes nas redes públicas. Na Educação Infantil, especialmente, a expansão das matrículas ainda é baixa em comparação com as demais etapas e modalidade de ensino, cuja fragilidade está nas condições financeiras de grande parte dos municípios brasileiros, que não conseguem manter com recursos próprios as suas redes de ensino, e muitos desses, com a sistemática do FUNDEB, ainda perdem recursos e não têm a complementação devida por parte da União.

O FUNDEB teve tanto efeitos positivos, quanto negativos na Educação Infantil nos municípios evidenciados nesta seção, sendo necessário retomar o debate da necessidade de se estabelecer a prioridade dos investimentos nessa etapa de ensino, a qual teve diante de si um pequeno aumento nos orçamentos municipais vinculados a um novo mecanismo de financiamento. Contudo, ainda que pesem as dificuldades, é urgente que se ajuste o sistema de financiamento no país, se quisermos avançar frente ao desafio de garantir efetivamente a oferta de uma Educação Infantil de qualidade para todos.

3.3 O CAQI E A DEFINIÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

A discussão sobre qualidade na educação das crianças de 0 a 5 anos presente nas instituições de educação infantil tem adquirido centralidade no contexto das políticas educacionais a partir dos anos 1990 e envolve diferentes posicionamentos na atualidade. Assim, para discutirmos qualidade na educação infantil, recorreremos aos documentos oficiais instituídos pelo MEC, dentre esses, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) e os Indicadores de qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a).

De acordo com os Parâmetros, *qualidade...*

[...] é um conceito socialmente construído; estando sujeito a constantes negociações; o que depende do contexto no qual a criança está inserida e

ainda; baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades; a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006, v. 1, p. 24).

A qualidade referenciada neste documento está relacionada à garantia de direitos e sua efetivação na prática, os quais foram consagrados universalmente em documentos como a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1989, no plano internacional, e na CF/88, no ECA/90 e na LDB/96, no Brasil. Envolve questões referentes à igualdade de oportunidades educacionais, às especificidades da criança, às condições socioeconômicas de sua família, à participação social da mulher no mercado de trabalho, à educação infantil, à diversidade cultural, aos conhecimentos acumulados pela ciência nos campos da educação, da psicologia, das ciências sociais, da saúde, entre outros.

Nesse documento, também foram destacados alguns parâmetros que as instituições de educação infantil devem seguir referentes à sua organização e ao seu funcionamento, quanto à concepção de criança; à caracterização das instituições; à competência dos sistemas de ensino; à proposta pedagógica; à gestão; aos profissionais da educação, às relações interpessoais na instituição; à infraestrutura dos espaços, de modo que a junção desses parâmetros contemple padrões que possam subsidiar a garantia de um atendimento com qualidade, em que o foco esteja voltado para o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade.

Outro documento que estabelece uma definição de qualidade para essa etapa de ensino são os Indicadores de Qualidade, também instituídos pelo MEC, em 2009. Estes partem de alguns critérios sobre qualidade, os quais envolvem:

[...] a valorização dos direitos humanos fundamentais; diversidade cultural; respeito pelo meio ambiente; desenvolvimento de uma cultura de paz, relações humanas mais solidárias; definição de grande finalidade da educação; pesquisas sobre desenvolvimento infantil; formação profissional para trabalhar com a educação infantil (BRASIL, 2009a, p. 14).

Os indicadores de qualidade estabelecem informações sobre as condições de funcionamento das instituições que atendem à Educação Infantil e nomeiam algumas dimensões fundamentais que devem ser consideradas para sua avaliação. Assim, o documento estabeleceu sinalizadores de qualidade, enquanto aspectos importantes para verificar as condições de oferta dos estabelecimentos de ensino. Esses indicadores traduzem e detalham os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e estão separados nas seguintes dimensões:

São sete dimensões de qualidade para análise: **planejamento institucional** (proposta pedagógica, registro e indicativos sobre as práticas), **multiplicidade de experiências e linguagens** (reflexões sobre a rotina e práticas adotadas para incentivar a autonomia das crianças; formas de a criança conhecer e experimentar o mundo e se expressar), **interações** (espaço coletivo de convivência e respeito), **promoção da saúde** (reflexões sobre práticas e condutas cotidianas adequadas para a prevenção de acidentes, os cuidados com a higiene e a alimentação saudável para cada grupo de idade); **espaços, materiais e mobiliários** (reflexões sobre a disposição e disponibilidade de materiais, espaços e mobiliários de maneira a atender às múltiplas necessidades de adultos e crianças); **formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais** (reflexões sobre a formação inicial e continuada, condições de trabalho adequadas às múltiplas tarefas, natureza da relação entre instituição e comunidade); **cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social** (reflexões sobre os processos de socialização, as brincadeiras e a convivência com a diversidade). Há ainda sugestão de procedimentos para a organização e condução da auto avaliação (Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, 2009a, p. 31, grifo nosso).

Dessa forma, acredita-se que o estabelecimento desses indicadores apresenta elementos para a discussão e definição do padrão de qualidade, a fim de servir de parâmetro, contribuindo com as secretarias de ensino locais, para a oferta de uma educação infantil com qualidade.

Para além desses documentos, existem os estudos do Custo Aluno Qualidade (CAQ), um dispositivo desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que tem como principal objetivo determinar quanto deve ser investido por aluno em cada etapa e modalidade da Educação Básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação pública de qualidade inicial aos seus estudantes. Para Carreira e Pinto (2007, p. 13), isso “representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no país”, justamente porque, no CAQ, os parâmetros são definidos com base no que deve ser gasto para oferta de educação com qualidade.

No ano de 2007, a CNDE, junto com a ação educativa, em articulação com organizações, movimentos sociais e redes da sociedade civil brasileira, ofereceu uma contribuição para enfrentamento do desafio previsto na legislação do país: definir os referenciais do CAQ para a Educação Básica. Ou seja, o CAQ pode ser definido como o “custo potencial de um aluno de educação básica durante o período de um ano, recebendo um ensino de qualidade” (JESUS, 2012, p. 220).

Nesse sentido, o CAQ faz um levantamento dos insumos diretamente relacionados à oferta de um ensino de qualidade, como: infraestrutura, tempo, formação e remuneração dos profissionais da escola, materiais didáticos, equipamentos, entre outros.

Somam-se os custos desses itens necessários, por etapa da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, e Modalidade), por escola, que tem um certo tamanho, um certo número de alunos por turma e divide-se os custos de cada etapa pelo número de alunos previstos em cada escola (MADZA; BASSI, 2011, p. 73).

O conceito do CAQ³⁴ foi definido com base no art. 211, § 1º da CF/88, que estabelece o dever da União de “garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (BRASIL, 1988, art. 211), e na LDB/96, e deduzido a partir da definição de padrão mínimo de qualidade, como sendo “os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino aprendizagem” (art. 4º, inciso IX). A partir dele, foi preconizado que esse custo mínimo “será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino” (BRASIL, 1996a, art. 74).

Segundo Carreira e Pinto (2007), os insumos diretamente relacionados à oferta de um ensino de qualidade se baseiam na definição dos elementos mais importantes para o processo ensino-aprendizagem, como: piso salarial dos profissionais da educação, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais didáticos, de consumo, serviços, entre outros. Ainda que os insumos não sejam capazes de assegurar uma educação de qualidade, são um ponto essencial e básico a partir do qual se pode buscar sua efetivação.

Segundo Jesus (2012), é muito difícil fixar padrões atemporais e dinâmicos de qualidade, em virtude, justamente, da amplitude e abrangência do conceito. Nesse contexto, foi elaborado o CAQi, buscando estabelecer “patamares mínimos de qualidade de educação” que pudessem ser observados em todas as escolas do Brasil, “enquanto um primeiro passo decisivo rumo à qualidade que almejamos como ideal” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 77).

De acordo com a definição do CAQi, a qualidade educacional é diretamente impactada pelo tamanho das escolas, jornada dos alunos, relação de alunos por turma/professor e pelos salários dos profissionais da educação. Ademais, o valor do CAQi é calculado a partir desses insumos e será diferenciado para cada etapa e modalidade da Educação Básica. Assim, esse surge como uma resposta à garantia e efetivação do direito à educação, e a qualidade como necessária enquanto requisito para sua oferta.

³⁴ A legislação, em termos textuais, ultrapassa a concepção de valor mínimo por aluno para abarcar a concepção de Custo-Aluno-qualidade, ou seja, prescreve que o dimensionamento do volume de recursos financeiros para a educação deve tomar como referencial o levantamento do custo por aluno calculado a partir de indicadores de qualidade. Esta concepção, tomando como base as necessidades de expansão da cobertura escolar e a qualificação da gestão e do ensino, traz consigo a necessidade de aumentar os recursos destinados ao financiamento da educação (CARREIRA; PINTO, 2007).

Para Pinto (2015, p. 108):

O CAQi consta nos documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), de 2008, e da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, e, após ampla discussão, foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2010, na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Contudo, até o momento, esse parecer e a respectiva proposta de resolução não foram homologados pelo MEC, o que impede a sua entrada em vigor.

Para a Educação Infantil, o CAQi toma como referência alguns insumos indispensáveis ao processo ensino aprendizagem e que mais impactam no cálculo do que seria a oferta de uma educação de qualidade, os quais são descritos a seguir:

Tamanho da escola; creche
Jornada aluno; e aluna (crianças, no caso da educação infantil);
A relação alunos/crianças – turma ou alunos/crianças – professor;
Os salários dos profissionais da educação (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 79).

A proposta do CAQi definida por Carreira e Pinto (2007) registra que o custo real em termos de condições de oferta na Educação Infantil – como infraestrutura, razão professor/criança, organização e funcionamento e formação docente – é o mais elevado das demais etapas e modalidades da Educação Básica, inclusive superior aos definidos pelo FUNDEB, chegando um aluno da creche em tempo integral a custar 2,4 a mais que um aluno do Ensino Fundamental.

Sabemos que a garantia do direito à educação de qualidade demanda investimentos em seus principais insumos, como já foi destacado no texto, uma vez que a lógica da atual política de financiamento no país tem atrelado a oferta da educação aos recursos financeiros disponíveis. Isso nos faz refletir sobre a realidade educacional do país, principalmente, no campo da Educação Infantil, em que os desafios são ainda maiores devido à baixa oferta de vagas, precárias condições infraestruturais das instituições de ensino, baixa formação docente, entre outros. Afim de enfrentar esses desafios, a CNDE toma como ponto de partida os estudos de Carreira e Pinto (2007), revelando por meio de uma base de cálculo do CAQi qual o custo real para manter um aluno na creche ou na pré-escola com requisitos mínimos de qualidade.

Para fazer o cálculo do CAQi na Educação Infantil, etapa creche, que atende crianças de 0 a 3 anos, Carreira e Pinto (2007) tomaram como referência:

Uma creche (0 a 3 anos) que atende em tempo integral (10 horas) um total de 120 crianças, com média de 12 crianças por turma e 20 professores. Os professores terão uma jornada de 30 horas semanais, 24 delas com as crianças e as 6 horas restantes destinadas a atividade de planejamento, formação e avaliação do trabalho. Haverá ainda um profissional responsável pela direção, outro pela coordenação pedagógica, dois funcionários para as tarefas de limpeza e manutenção, um na secretaria e outros dois no setor de alimentação (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 87).

Dessa forma, os autores definiram as características gerais de uma creche (Quadro 4), assim como seus custos de implantação. Seu prédio teria uma estrutura com 10 salas de aula, biblioteca, sala de leitura, parque infantil, pátio coberto com 200 m², ao custo total estimado de 490 mil reais³⁵; e os equipamentos e material permanente representaram, no período de 2007, custos que atingiram o valor de 110 mil reais (CARREIRA; PINTO, 2007).

Quadro 4 – Estrutura do prédio (Creche)

ETAPAS		CRECHE	
Descrição do Prédio	Quantidade	M ² /item	
Sala	10	30	
Sala de direção/equipe	2	20	
Sala de Professores	1	15	
Sala de Leitura/Biblioteca	1	45	
Berçário	1	30	
Refeitório	1	45	
Lactário	1	20	
Copa/Cozinha	1	15	
Pátio Coberto	1	200	
Parque Infantil	1	10	
Banheiro de Funcionários/Professores	2	10	
Banheiro de crianças	10	10	
Sala de depósito	3	15	
Sala de TV/Vídeo	1	30	
Total (m ²)			915
Total em 2005			R\$ 490 mil

Fonte: Carreira e Pinto (2007, p. 87).

A estrutura pensada por Carreira e Pinto (2007) apresenta elementos que propiciam condições para que o atendimento se dê em um espaço com dimensões adequadas, iluminação, ventilação, acessibilidade, pátio coberto com 200 m², uma estrutura que favorece as interações e a brincadeira, o que se complementa com o parque infantil, biblioteca, em que as crianças terão acesso à literatura infantil, entre outros. Assim, verificamos que a proposta do CAQi para a creche traz elementos que podem proporcionar experiências educacionais com maior qualidade.

³⁵ Atualizado pelo INPC, tomando como período base setembro de 2005 a maio de 2017, o valor corresponde a R\$ 966.134,00.

Os equipamentos e materiais permanentes que integrariam essa creche, necessários para a garantia do padrão de qualidade na proposta do CAQi, segundo os estudos de Carreira e Pinto (2007), são apresentados no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 – Equipamentos e material permanente (Creche)

ETAPA	CRECHE
Descrição	Quantidade
Esportes e Brincadeiras	
Colchonete para Educação Física	20
Conjunto de Brinquedo para o Parquinho	1
Cozinha	
Congelador de 305 litros	1
Geladeira de 270 litros	1
Fogão Industrial	1
Liquidificador industrial	1
Botijão de gás de 13 quilos	2
Coleção materiais e Biblioteca	
Enciclopédia	1
Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
Outros Dicionários	2
Literatura Infantil	2.640
Apoio pedagógico	100
Equipamentos Áudio, Vídeo e Foto	
Retroprojektor	1
Tela para Proteção	1
Televisor com 20 polegadas	6
Videocassete	1
Suporte para Vídeo e TV	6
DVD	6
Máquina Fotográfica	1
Aparelho com CD e Rádio	6
Processamento de Dados	
Computador para a administração/docente	5
Impressora laser	1
Impressora a jato de tinta	1
Copiadora Multifuncional	1
Guilhotina	1
Mobiliário em Geral	
Mesas	132
Cadeiras	200
Mesa tipo escrivaninha	6
Arquivo de aço com 4 gavetas	6
Armário com 2 portas	6
Mesa para Computador	5
Mesa de leitura	1
Mesa de reunião para professores	1
Armário com 2 portas para a secretaria	1
Mesa para refeitório	7
Mesa para impressora	2
Estantes para biblioteca	9
Quadro para sala de aula	6
Aparelhos em Geral	
Bebedouro elétrico	2
Circulador de ar	6
Máquina de lavar	1
Secadora	1
Telefone	1
Custo Total Estimado	122 mil

Fonte: Carreira e Pinto (2007, p. 89).

É possível constatar a preocupação com esses padrões, expressa na descrição de equipamentos e material permanente voltados para atender às múltiplas necessidades das crianças e dos professores que mediarão o processo educativo, por meio dos materiais, mobiliário, equipamentos, brinquedos e aparelhos em geral. Esses representaram um valor de 110 mil reais e também contemplam a infraestrutura proposta pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Ainda em relação a essa etapa de ensino (creche e pré-escola), vale que ressaltar:

Os brinquedos e matérias pedagógicas (como papéis coloridos, cola, lápis etc.) requerem reposição contínua, devido as características próprias dessa etapa da educação, em que as crianças precisam manipular os materiais [...] por isso incluímos esses custos no cálculo do CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 88).

Em seguida, apresentaremos o cálculo do CAQi para os custos de implantação da pré-escola, conforme fora descrito pelos autores, cuja referencia equivale a:

Uma pré-escola com 264 alunos, 12 turmas (6 salas), com média de 22 alunos/turma. Os alunos teriam uma jornada de 25 horas/semana, enquanto os professores, uma jornada semanal de trabalho de 40 horas (32 horas com alunos). Como a escola proposta funciona em dois turnos (6 turmas por período), o total de 10 professores (50% deles com nível superior) garante o desenvolvimento mínimo adequado das atividades de ensino e cuidado. A escola se organiza com um diretor, um coordenador pedagógico, um secretário, três funcionários para limpeza e manutenção e dois funcionários no setor de alimentação (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 91).

Segundo Carreira e Pinto (2007), os custos de implantação de uma pré-escola com as características descritas anteriormente foram estimados em 377 mil reais³⁶ em equipamentos e materiais para construção de prédio com aproximadamente 705 m², e 122 mil reais³⁷ em equipamentos e materiais, conforme os Quadros 6 e 7.

³⁶ Atualizado pelo INPC, tomando como período base setembro de 2005 a maio de 2017, o valor corresponde a R\$ 743.330,00.

³⁷ Atualizado pelo INPC, tomando como período base setembro de 2005 a maio de 2017, o valor corresponde a R\$ 240.550,00.

Quadro 6 – Estrutura do prédio (Pré-Escola)

ETAPAS	PRÉ-ESCOLA	
Descrição do Prédio	Quantidade	M ² /item
Sala de aula com mais de 20m ²	6	30
Sala de direção/equipe	2	20
Sala de Professores	1	15
Sala de Leitura/Biblioteca/Computação	1	45
Refeitório	1	45
Copa/Cozinha	1	15
Quadra Coberta	1	200
Parque Infantil	1	10
Banheiro de Funcionários/Professores	2	10
Banheiro dos alunos	6	10
Sala de depósito	3	15
Sala de TV/Vídeo	1	30
Total (m²)		705
Total em 2005		R\$ 377 mil

Fonte: Carreira e Pinto (2007, p. 92).

Nota-se que a proposta do CAQi descrita pelos autores para a pré-escola também considera uma estrutura com padrões de qualidade necessária para essa etapa de ensino, visto que utilizou insumos como: tamanho da escola e de suas dependências, com equipamentos e materiais voltados para o processo ensino-aprendizagem considerando as especificidades das crianças nessa faixa etária (4 a 5 anos). E ainda, a proposta do CAQi na pré-escola contempla o que os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil estabelecem quanto aos padrões de referência presentes nas condições de oferta das instituições de educação infantil enquanto medidas para melhoria da qualidade do ensino.

Quadro 7 – Equipamentos e material permanente (Pré-Escola)

ETAPAS	PRÉ-ESCOLA
Descrição	Quantidade
Esportes e Brincadeiras	
Colchonete	25
Conjunto de Brinquedo para o Parquinho	1
Cozinha	
Congelador de 305 litros	1
Geladeira de 270 litros	1
Fogão Industrial	1
Liquidificador industrial	1
Botijão de gás de 13 quilos	2
Coleção materiais e Biblioteca	
Enciclopédia	1
Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
Outros Dicionários	2
Literatura Infantil	2.640
Apoio pedagógico	100
Equipamentos Áudio, Vídeo e Foto	
Retroprojektor	1
Tela para Proteção	1
Televisor com 20 polegadas	6
Videocassete	1
Suporte para Vídeo e TV	6
DVD	6
Máquina Fotográfica	1
Aparelho com CD e Rádio	6
Processamento de Dados	
Computador para a administração/docente	5
Impressora laser	1
Impressora a jato de tinta	1
Copiadora Multifuncional	1
Guilhotina	1
Mobiliário em Geral	
Mobiliário Infantil	132
Cadeiras	200
Mesa tipo escrivaninha	6
Arquivo de aço com 4 gavetas	6
Armário com 2 portas	6
Mesa de leitura	1
Mesa de reunião para professores	1
Armário com 2 portas para a secretaria	1
Mesa para refeitório	7
Mesa para impressora	2
Mesa para computador	5
Estantes para biblioteca	9
Berços e colchões	-
Banheira com suporte	-
Quadro para sala	6
Aparelhos em Geral	
Bebedouro elétrico	2
Circulador de ar	6
Máquina de lavar	1
Secadora	1
Telefone	1
Custo Total Estimado	122 mil

Fonte: Carreira e Pinto (2007, p. 93).

A proposta do CAQi para a Educação Infantil pode ser concretizada na realidade educacional do país, contudo, demandaria uma mudança na lógica que tem se estabelecido, principalmente, sob a ótica do Estado neoliberal, que racionaliza os recursos e define suas políticas com foco nos recursos disponíveis e não nas necessidades reais das redes de ensino, que se encontram sucateadas e funcionando com precária infraestrutura, especialmente no campo da Educação Infantil, em que o descaso é ainda mais acentuado, tendo em vista o déficit no atendimento educacional nessa faixa etária, ainda maior nas creches públicas.

Considerando que é nas instituições de ensino que crianças passam a maior parte do tempo durante o dia, como as que estudam em creches, por exemplo, sendo atendidas em tempo integral, é preciso que o espaço disponha de boas condições de funcionamento, com estruturação adequada, conservação, acessibilidade, ventilação, iluminação, higiene, com materiais pedagógicos de qualidade, alimentação e professores qualificados, para proporcionar a oferta de um ensino com padrões mínimos de qualidade, enquanto um direito fundamental das crianças brasileiras.

Assim, o Custo Aluno Qualidade inicial é um passo para enfrentar o desafio de assegurar um financiamento que garanta um padrão mínimo de qualidade na educação (TAPOROSKY, 2016; PINTO, 2015). Dessa forma, o CAQi proposto pela sociedade civil foi concebido como um valor aluno/ano mínimo, nas etapas e modalidade da Educação Básica, como ponto de partida para que todas as escolas do país pudessem assegurar um ensino público de qualidade a todas as crianças de 0 a 5 anos. No contexto da Educação Infantil, especificamente, ele define o que é qualidade com base nos parâmetros que foram apresentados ao longo desta seção.

4 OS EFEITOS DO FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE BELÉM

A inclusão da Educação Infantil na política do FUNDEB significou novas possibilidades para tornar efetivo o acesso ao direito promulgado na CF/88. O contexto histórico da educação de crianças no Brasil revelou que, durante um longo tempo, não havia recursos específicos para atender a essa faixa etária, o que ocasionou um enorme déficit e comprometeu significativamente a qualidade das condições de oferta, principalmente para a população mais necessitada (ROSEMBERG, 2010).

A partir do FUNDEB, a Educação Infantil passou a ter o seu financiamento previsto em lei, o que assegurou uma maior institucionalização e mais recursos para esta etapa de ensino, sendo responsabilizada a União por ampliar o investimento do governo federal na educação, sempre que nos fundos estaduais o valor aluno mínimo estabelecido não fosse alcançado.

A instituição do FUNDEB e a sua entrada na Educação Infantil, juntamente com a inclusão dos recursos, asseguram, mesmo que de forma limitada, a possibilidade de mudanças qualitativas nas suas condições de oferta. Nesse contexto é que estudos das políticas de financiamento da Educação Infantil, como os de Rosemberg (2010), Bassi (2011) e Santos (2012, 2015), consideram que o FUNDEB representa um avanço; entretanto, se requer cautela, principalmente, ao considerarmos a realidade financeira e desigual da maioria dos municípios brasileiros, que, acompanhada de baixos investimentos na Educação Infantil, revela os imensos desafios para ampliar a ofertar com qualidade em instituições públicas especializadas voltadas para essa faixa etária.

Nesse sentido, esta seção tem por objetivo analisar os efeitos produzidos na rede pública de ensino no município de Belém a partir da implementação do FUNDEB nos anos de 2007 e de 2010 a 2015, quanto ao financiamento e às condições de oferta na Educação Infantil. Para isso, levantamos dados de balanços (receitas e despesas) da educação municipal e também dados educacionais (matrículas, infraestrutura e formação docente); em seguida, os dados obtidos nesse município foram analisados à luz da revisão bibliográfica e da análise documental, para verificar em que medida o FUNDEB tem contribuído para a melhoria da qualidade da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Belém.

Em um primeiro momento (subseção 4.1), apresentaremos uma contextualização socioeconômica e política do município de Belém, lócus da nossa pesquisa; não no sentido de analisar seu contexto histórico até a atualidade, mas, para melhor compreender o cenário educacional das crianças de 0 a 5 anos na RME a partir da implementação do FUNDEB, no ano

de 2007. Isso pressupõe fazer uma sucinta caracterização referente a localização, população, finanças públicas, demanda educacional, sistema municipal de educação e plano municipal de educação, possibilitando compreender o quadro educacional da Educação Infantil no qual a política do FUNDEB foi instituída.

Na subseção 4.2, apresentamos os indicadores financeiros evidenciados nos dados de receitas e despesas do FUNDEB com Educação Infantil no município de Belém no período de 2007 a 2015, por meio de série histórica, com os valores deflacionados pelo INPC no mês de maio de 2017. Então, discutiremos os efeitos do FUNDEB a partir desses indicadores.

Nas subseções 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3, analisamos o comportamento da receita municipal total, buscando verificar a participação do FUNDEB na receita corrente. Em seguida, aprofundaremos as análises sobre os recursos gastos com Educação Infantil e, a partir disso, cruzaremos esses dados com indicadores educacionais (matrícula, infraestrutura e formação), com o objetivo discutir o financiamento da Educação Infantil na rede municipal de ensino de Belém no contexto do FUNDEB e verificar seus efeitos nas condições de oferta.

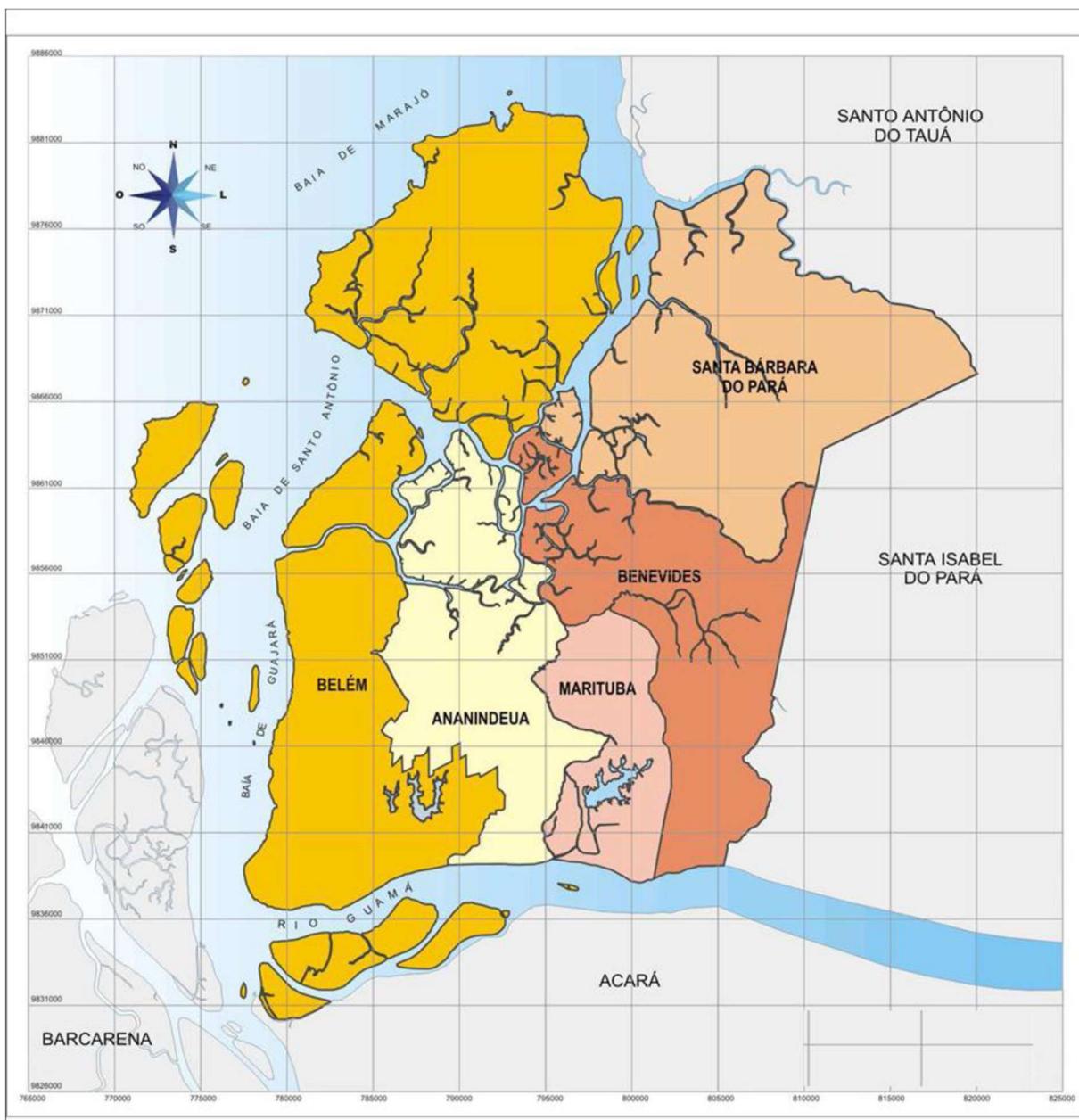
Por fim, na subseção 4.3, evidenciamos os indicadores educacionais do município de Belém por meio dos dados de matrícula, infraestrutura e formação docente, com o objetivo de analisar de que maneira o FUNDEB tem contribuído para a melhoria da qualidade da Educação Infantil na rede municipal de Belém, no período em estudo.

4.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO, POLÍTICO E EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Ao aprofundar as discussões sobre os efeitos de uma política pública, é necessário primeiramente compreender o contexto histórico, político, econômico e social no qual essa política se inseriu. Para termos um vislumbre desse cenário à época em que o FUNDEB foi instituído em Belém, nesta seção, faremos uma caracterização do município quanto aos aspectos ressaltados.

A cidade de Belém (Mapa 1) é um município brasileiro, capital do estado do Pará, situada na região Norte do país; inicialmente chamada de “Santa Maria de Belém do Grão-Pará”. Desenvolveu-se às margens da baía do Guajará, e é uma cidade histórica e portuária, localizada ao extremo nordeste da maior floresta tropical do mundo, sendo a capital mais chuvosa do Brasil, devido ao seu clima equatorial, influenciado diretamente pela Amazônia. É conhecida como “Cidade das Mangueiras” e se destaca pela sua diversidade cultural.

Mapa 1 – Configuração territorial do município de Belém e Região Metropolitana



Fonte: www.belem.pa.gov.br.

Belém foi fundada em 12 de janeiro de 1616, por Francisco Caldeira Castelo Branco, que lançou os alicerces da cidade no lugar chamado originalmente de Presépio, hoje Forte do Castelo, onde ergueu um forte de paliçada, em quadrilátero feito de taipa de pilão e guarnecido de cestões. Ao redor, proliferou-se o povoado que recebeu então a denominação de Feliz Lusitânia, sob a invocação de Nossa Senhora de Belém (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Atualmente, possui uma população de 1.452.275 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e dois mil e duzentos e setenta e cinco) habitantes. Por ter posição geográfica privilegiada, é

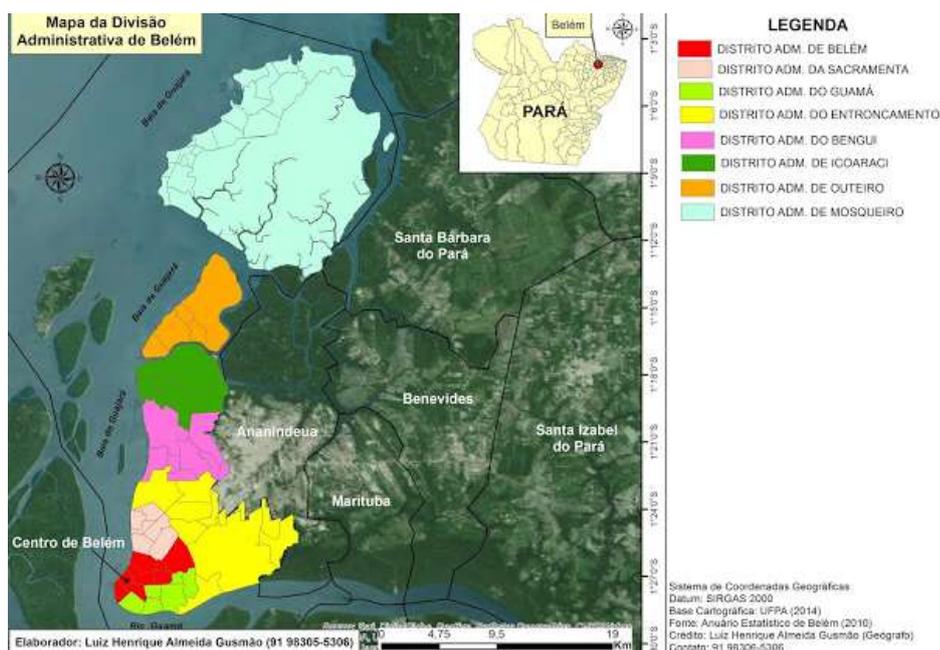
considerada a principal via de entrada da região Norte do Brasil. Foi a primeira capital da Amazônia e é a maior cidade do estado do Pará. Com densidade populacional de 1.370,77 habitantes por km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017), Belém tem o 23º PIB do Brasil (R\$ 29.280.972,30); com renda per capita de R\$ 9.793,00 e IDH de 0,746, assumindo o primeiro lugar no estado do Pará e a 628ª posição nacional; a incidência de pobreza gira em 40.60% da população (FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS, 2018).

Geograficamente, Belém é formada por dois territórios, sendo um continental e um insular; o continental começa às margens do Rio Guamá e Baía do Guajará e faz fronteira com o município de Ananindeua, e o insular é composto por 39 ilhas, das quais se destacam as ilhas do Mosqueiro, de Outeiro e de Cotijuba. Possui 71 bairros e 14 bacias hidrográficas, encontrando-se 40% da superfície territorial abaixo do nível do mar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

A cidade de Belém é um ponto de confluência da região; é considerada como a “metrópole da Amazônia”, em razão disso, possui a maior concentração populacional do Norte brasileiro. O território é formado por oito Distritos Administrativos (Mapa 2): DABEL – Distrito Administrativo de Belém; DAENT – Distrito Administrativo do Entroncamento; DASAC – Distrito Administrativo da Sacramento; DAGUA – Distrito Administrativo do Guamá; DAICO – Distrito Administrativo de Icoaraci; DAOUT – Distrito Administrativo de Outeiro; DABEN – Distrito Administrativo do Benguí; e DAMOS – Distrito Administrativo de Mosqueiro. Os Distritos coordenam a execução da política pública local, articulando as demandas da população junto à prefeitura municipal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

De acordo com o PME (BELÉM, 2015), é no DAGUA que reside um quantitativo significativo de crianças de 0 a 5 anos de idade, e onde estão concentrados os bairros mais populosos da Região Metropolitana de Belém, como Guamá, Jurunas e Terra Firme. Além disso, nesses bairros, a maioria da população é de baixa renda, habita ocupações espontâneas ou aglomerados subnormais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Logo, por serem bairros periféricos, em que a urbanização ocorreu de forma desordenada, seu cotidiano é marcado por altos índices de pobreza e violência. Esse distrito também abriga uma população de 29.198 crianças de 0 a 5 anos, “que ainda não foi totalmente atendida pelas instituições de educação infantil na rede pública municipal de ensino de Belém” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p. 34).

Mapa 2 – Caracterização territorial do município de Belém Distritos Administrativos



Fonte: Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (2010).

O município de Belém possui um Sistema Municipal de Educação, criado pela Lei nº 7.722 (BELÉM, 1994) e formado pela SEMEC, na função de órgão executivo, e pelo Conselho Municipal de Educação (CME), com função normativa e fiscalizadora. Esse Sistema é o responsável pela organização da educação no âmbito municipal, compreendendo os princípios, fins e objetivos da ação educativa previstos na CF/88, Art. 211; Constituição Estadual, Art. 279; e na Lei Orgânica do Município, Art. 211.

Após a criação do Sistema Municipal de Educação, foi necessário reestruturar a SEMEC, criada pela Lei nº 6.558/1968. A SEMEC é o órgão responsável pela coordenação dos projetos direcionados para a qualificação dos professores e alunos da RME, buscando meios para promover uma educação de qualidade. Tem como objetivo garantir o atendimento dos direitos constitucionais previstos, é um órgão executivo do Sistema Próprio de Educação do Município de Belém, dotado das seguintes competências:

- I - Planejar, avaliar e supervisionar as atividades e iniciativas educacionais da rede pública própria, dirigir e gerenciar atividades e iniciativas educacionais de qualquer nível e tipo no Município, incluso no Sistema Municipal de Educação Ambiental;
- II - Buscar permanentemente a devida qualidade formal e política da educação, com absoluto destaque para o desempenho escolar dos alunos e a formação permanente dos docentes.
- III - viabilizar as determinações legais sobretudo à universalização quantitativa e qualitativa da educação de 1º grau e a abrangência progressiva da Educação Infantil, e às aplicações orçamentárias;

- IV - Gerenciar, em termos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos, a rede própria, com vistas à oferta qualitativa e sempre atualizada e à instrumentação adequada do processo de desenvolvimento da cidadania através da educação pública;
- V - Manter, avaliar e atualizar a rede própria e respectivo corpo docente.

O CME, que também integra o Sistema Municipal de Educação, foi criado pela Lei 7.509/1991 e tem função normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora em matéria de educação; é vinculado à SEMEC. Ao Conselho, compete:

- I - Estabelecer procedimentos normativos necessários ao bom gerenciamento do Sistema Próprio Municipal de Educação, principalmente referentes ao planejamento, informação e avaliação;
- II - Aprovar, em primeira instância, o Plano de Educação do Município, elaborado pelo poder executivo, bem como os de aplicação de recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação pública municipal;
- III - Fiscalizar e supervisionar o cumprimento dos dispositivos legais em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras orçamentárias nos mínimos previstos em Lei;
- IV - Ser a referência normativa básica dos Conselhos Escolares e analisar e decidir sobre pleitos deles originados;
- V - Estabelecer normas para instalação e funcionamento de entidades e iniciativas educacionais, em qualquer etapa e tipo, em área de jurisdição do Município de Belém, observando a legislação vigente;
- VI - Acompanhar o levantamento anual da população escolar e fiscalizar o cumprimento do preceito constitucional de universalização quantitativa e qualitativa da educação (BELÉM, 1994).

A Lei ordinária nº 7.502 (BELÉM, 1990) estabelece, em matéria de educação, em seu art. 206, que “o Poder Público Municipal atuará, prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, buscando atender plenamente, em qualidade e quantidade a demanda”. No Parágrafo único, estabelece que o “[...] Município envidará esforços para erradicação do analfabetismo”.

Para discutir o financiamento da Educação Infantil em Belém, vamos verificar o contexto político desse município, no qual, durante o período em estudo, transcorreu o mandato de dois prefeitos, que se coligavam a partidos políticos diferentes. Nos anos de 2009 a 2012, esteve à frente da gestão municipal o ex-prefeito Duciomar Costa, do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), que tomou posse no dia 1º de janeiro de 2009. Em seguida, no período de 2013 a 2016, tomou posse o atual prefeito de Belém, Zenaldo Coutinho, do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro), que assumiu a gestão municipal em 1º de janeiro de 2013; e, no ano de 2016, foi reeleito e atualmente cumpre seu segundo mandato.

O Quadro 8 apresenta a relação dos prefeitos e secretários municipais que atuaram no recorte deste estudo.

Quadro 8 – Relação de Prefeitos e Secretários(as) de
Educação – Belém (PA) – 2007; 2010-2015

PERÍODO	PREFEITO	PARTIDO	SECRETARIO (A)
2007	DUCIOMAR I	PTB	THEREZINHA GUEIROS
2009-2012	DUCIOMAR II	PTB	THEREZINHA GUEIROS
2013-2017	ZENALDO I	PSDB	NELLY CECÍLIA ROCHA ROSINELI GUERREIRO SALAME

Fonte: SEMEC/BELÉM (2007-2015).

Durante a gestão de Duciomar Costa, que esteve à frente da prefeitura municipal de Belém durante dois mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012), a política educacional desenvolvida enfatizava três eixos norteadores, dentre esses: “formação continuada para os professores; expansão e ampliação de ofertas de vagas na Educação Infantil; e desenvolvimento socioambiental sustentável com ênfase na dimensão insular” (FARIAS, 2014, p. 80).

Conforme a política educacional proposta em sua primeira gestão (2013-2017), o atual prefeito Zenaldo Coutinho traçou metas para educação pública municipal:

- I) Aumentar em 100% o número de creches;
- II) Ampliação do número de convênios com as associações, entidades, igrejas, todos que tenham espaço que permitam receber as crianças;
- III) Implantação gradual de escola de tempo integral e investimento na qualificação profissional de jovens (PEREIRA, 2017, p. 74).

Considerando a agenda política municipal, “podemos constatar que não há tantas propostas de Zenaldo Coutinho para a educação de município de Belém e também não há propostas para a valorização dos professores” (PEREIRA, 2017, p. 74).

Ainda de acordo com Pereira (2017), em relação à educação, o prefeito Zenaldo Coutinho afirma, em mensagem enviada à Câmara Municipal de Belém:

A educação é parte fundamental de qualquer processo de gestão pública, em especial devido ao compromisso da Prefeitura de Belém com a consolidação de políticas educacionais que efetivamente tenham caráter inclusivo e contribuam para a construção de uma sociedade mais igualitária. Os investimentos que a Prefeitura vem fazendo na Educação em Belém, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), com a construção de novas escolas; valorização dos professores, que atualmente recebem um dos maiores salários do país; climatização das salas de aula; quadras de esportes cobertas; e melhoria da merenda escolar, atraem a cada ano um número maior de pessoas à procura de vagas nas unidades escolares municipais (BELÉM, 2015).

Partindo da fala do atual gestor municipal, podemos inferir que há investimentos na educação pública na rede municipal de ensino de Belém, como, por exemplo, na ampliação da oferta, na equiparação da infraestrutura das instituições e na formação corpo docente, indicadores que, juntamente com a política do FUNDEB, aprofundaremos no decorrer desta seção. Voltando ao contexto financeiro do município de Belém, verificamos que a economia se sustenta principalmente no setor de serviços, e é nele que se concentram as atividades de comércio, imobiliária, de administração pública e instituições financeiras,

em que mais de 60% das operações financeiras do estado são efetuadas na capital de Belém e em seguida estão atividades industriais que são responsáveis por 17% da nossa economia. O município de Belém, concentra aproximadamente 60% dos serviços especializados de saúde, educação e intermediação financeira do estado e contribuiu com 23,1% do PIB (BELÉM, 2015, p. 14).

Alguns dos indicadores sócioeconômicos do município evidenciam que, por apresentar características peculiares, tanto no aspecto geográfico quanto político, cultural, econômico e social, Belém tem desafios significativos a enfrentar no sentido de alcançar patamares mais elevados, entre outros fatores, no que diz respeito ao atendimento educacional de crianças de 0 a 5 anos, haja vista que existe um número considerável dessa população sem acesso às redes públicas municipais de ensino – uma necessidade básica que deve ser atendida pelo poder público, enquanto direito da criança e da família.

O atual contexto da Educação Infantil no país revela um considerável avanço no marco legislativo, principalmente, a partir dos anos 1990. Contudo, os desafios postos pela LDB/96 aos municípios, de ofertar a Educação Infantil, frente à crescente demanda, coloca as prefeituras em situação complicada, principalmente se consideramos que muitos municípios, como os das regiões Norte e Nordeste, vivenciam realidades com “marcantes desigualdades inter-regionais e um baixo patamar de gasto por aluno” (BASSI, 2011, p. 120). Considerando a baixa capacidade financeira de muitos desses municípios, os recursos disponíveis são insuficientes para manutenção e expansão dessa etapa de ensino com qualidade. Assim, uma das alternativas é ampliar os recursos para a educação pública e para essa etapa de ensino, seja por meio de fundos ou recursos próprios, com criação de políticas públicas de Estado e um maior comprometimento da União, do estado e da gestão municipal.

No ano de 2015, foi sancionada pelo poder público municipal a Lei Ordinária nº 9.129, que estabelece o Plano Municipal de Educação de Belém, com vigência de 10 anos, a contar da data da publicação; foi estruturado em conformidade com o dispositivo previsto no art. 8º do

PNE/2014³⁸ e o diagnóstico da realidade educacional da cidade de Belém. Este estabelece 10 diretrizes e 20 metas com estratégias voltadas a atender às metas previstas no PNE/2014.

Dentre as diretrizes propostas pelo PME, constam:

I - Universalização do atendimento escolar, observando os princípios da gratuidade e laicidade de ensino público; [...] IV - Melhoria da qualidade da educação; [...] VII - Ampliação do investimento na educação, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; [...] IX - Valorização dos trabalhadores da educação (BELÉM, 2015, p. 16).

Essas diretrizes demonstram certa preocupação do município com a expansão do atendimento com qualidade, principalmente quando reconhecemos a sua articulação com o PNE/2014. O PME institui como meta 1.3 atender, na etapa creche (0 a 3 anos), até o ano de 2018, 30% da demanda existente; até o ano de 2020, 40%; e 50% até o final de sua vigência, que encerra no ano de 2025. Quanto à pré-escola (4 a 5 anos), o PME define na meta 1.4 atender a 90% da demanda até o ano de 2018; e 100% até 2025, com vistas a garantir o padrão de qualidade das instituições de ensino, definido nacionalmente, divergindo do que estipula o PNE/2014 em sua meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Segundo os dados contidos no Censo 2010 do IBGE, Belém possuía até aquele ano uma população de 78.394 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, e 40.852 crianças de 4 a 5 anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Em se tratando das metas previstas no PME referentes ao atendimento da educação infantil na rede pública de ensino em Belém, observa-se que o município tem um desafio histórico a cumprir, no sentido de ampliar o atendimento com garantia de padrões de qualidade às instituições de ensino que atendem crianças de 0 a 5 anos, como instituído nas políticas educacionais traçadas para essa etapa de ensino, como apresentaremos na Tabela 6.

³⁸ Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014, art. 8º).

Tabela 6 – Metas do PME e PNE/2014 para atendimento em creches e pré-escolas – Belém (PA) – 2015-2025

ANO	METAS PME		METAS PNE	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	100%
2018	30%	90%	-	-
2020	40%	-	-	-
2024	-	-	50%	-
2025	50%	100%	-	-

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados PME (BELÉM, 2015).

Observa-se na Tabela 6, que às metas da política municipal de Belém, foram definidas para atender a demanda da creche em 30% das crianças de 0 a 3 anos até 2018; 40% até 2020; e 50% até 2025; e com relação a pré-escola, o PME visa atender até 2018 90% da demanda de crianças de 4 a 5, mesmo que o PNE/2014 tenha previsto a universalização dessa faixa etária para o ano de 2016.

Percebe-se assim que há muitos desafios para atender às crianças belenenses com vistas a garantir um ambiente educacional de qualidade, seja do ponto de vista da oferta, do espaço físico, de professores qualificados, sempre prevendo o desenvolvimento integral dessas crianças – questões que estão para além da meta 1 do PNE/2014 e PME e perpassam toda a discussão sobre a proposta de futuro pensada para a educação pública no país e na RME.

4.2 OS EFEITOS DO FUNDEB SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS

Esta subseção se propõe a identificar as receitas e despesas do FUNDEB com a Educação Infantil na RME Belém no período de 2007 e de 2010 a 2015, buscando investigar o que revelam os dados financeiros acerca do volume de recursos gastos com essa etapa de ensino. Para isso, discutiremos os valores das receitas totais transferidos por categoria econômica; em seguida, analisaremos as receitas do FUNDEB, além das despesas liquidadas com pagamento de profissionais da educação. Por fim, analisaremos os dados à luz da revisão bibliográfica e da pesquisa documental.

Segundo a Lei nº 11.494/2007, que instituiu o FUNDEB, houve a incorporação das matrículas de todas as etapas e modalidades da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e demais modalidades). De acordo com o último Censo Escolar, sendo computadas as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da

CF/88), o valor anual por aluno é calculado pelo total de recursos do fundo, levando em conta os fatores de ponderação fixados anualmente para o exercício fiscal (BRASIL, 2007a).

O FUNDEB é um fundo compulsório e a complementação da União só ocorre quando, nos fundos estaduais, o valor aluno não atingir o valor mínimo definido nacionalmente pelo governo federal³⁹. As receitas que compõem o fundo ocorreram de modo progressivo nos três primeiros anos de vigência do FUNDEB e correspondem aos recursos dos estados, Distrito Federal e municípios. O quadro a seguir demonstra a composição do FUNDEB a partir de 2010, quando o fundo foi totalmente instituído.

Quadro 9 – Composição do FUNDEB – 2010-2020

Estados, DF e Município	16% em 2007 18,33% em 2008 20% em 2009 da arrecadação dos impostos e transferências	FPE FPM ICMS IPI Exportação Des. das Exportações (LC 87/96)
Estados, DF e Município	6,66% em 2007 13,33 em 2008 20% em 2009 das transferências recebidas	ITCDM IPVA ITR
Receitas da Dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas		
União	10%, no mínimo, do total dos recursos de impostos e transferências destinados ao fundo	

Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007a).

Assim, de acordo com a lei do FUNDEB, o fundo utiliza quase a totalidade dos recursos próprios dos estados, Distritos Federal e municípios. Um dos detalhes importantes dessa política de fundos foi a exigência de complementação com recursos da União. Esta é analisada como...

Ajuste vertical da receita tributária entre as três esferas da nossa federação, ou seja, a distribuição de encargos entre os níveis de governo de forma a complementar o financiamento adequado à execução dos serviços, como é recomendado pelos estudiosos críticos do fundo público brasileiro (SOUZA NETO, CASTIONE, KUNZ, 2017, p. 94, apud SALVADOR, 2012, p. 94).

Dessa forma, o FUNDEB traz à cena a discussão do financiamento da Educação Básica, por meio da subvinculação de recursos para todas as etapas desse nível nas redes estaduais e

³⁹ A parcela da complementação da União será fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de qualidade e se limita a 10% de seu valor anual, podendo ser distribuído para os fundos, por meio de programas voltados para a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2007, Art. 7º).

municipais, de acordo com o número de alunos das referidas redes, havendo repasse de recursos conforme a arrecadação, de maneira que, se a receita não alcançar o custo-aluno mínimo definido nacionalmente, a União deve complementar esse Fundo (SANTOS, 2015).

4.2.1 RECEITAS PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM, POR CATEGORIA ECONÔMICA

Para analisar a relação entre as receitas e despesas a partir do FUNDEB, é necessário identificar a movimentação das receitas arrecadadas pelo município de Belém e sua classificação, a fim de compreender a sua utilização no estudo. As receitas estão classificadas em: receita corrente e de capital. A receita corrente é oriunda dos impostos, taxas, contribuições de melhoria, receita patrimonial, receita de serviços e transferências correntes e outras receitas correntes. Já a receita de capital se origina dos bens de reserva, empréstimos e outras receitas.

Do ponto de vista do financiamento da educação, é preciso observar com atenção e cautela o movimento das receitas correntes, porque é delas que advém os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE). Na Tabela 7, a seguir, apresentamos as receitas correntes e de capital e como elas somam recursos diferenciados na composição dos recursos municipais.

Tabela 7 – Receitas do município por categoria econômica – Belém (PA) – 2007; 2010-2015

Anos	Receita Corrente (R\$)	Receita de Capital (R\$)	Total (R\$)
2007	2.257.813.806,01	70.201.226,04	2.328.015.032,05
2010	2.497.347.887,67	85.157.328,28	2.582.505.215,94
2011	2.567.119.894,66	133.061.046,51	2.700.180.941,17
2012	2.705.000.870,02	112.695.271,56	2.817.696.141,58
2013	2.868.244.073,45	165.273.067,05	3.033.517.140,51
2014	3.185.108.044,45	40.163.357,69	3.225.271.402,14
2015	3.138.729.246,16	130.030.514,43	3.227.496.240,19

Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no SIOPE/FNDE-2017.

No período em análise, a receita corrente arrecadada pelo município de Belém cresceu na ordem de 39,02%; já a receita de capital cresceu bem mais, cerca de 85,23%. Todavia, quando analisamos as receitas de capital, verificamos que elas sofreram algumas oscilações entre os anos de 2012 e 2014, havendo em 2014⁴⁰ uma queda considerável, algo em

⁴⁰ Em 26 de maio de 2017, a Prefeitura Municipal publicou no portal da transparência Agência Belém um estudo financeiro intitulado “Belém: diagnóstico e perspectivas”, elaborado pela Secretaria

torno de R\$ 73 milhões em valores reais, voltando a crescer no ano de 2015. Um dos fatores que justificam essas oscilações nas receitas de capital pode estar relacionado à queda na balança comercial de Belém.

Ao analisar a composição das receitas correntes do município de Belém, pode-se verificar que o maior impacto da arrecadação é originário das transferências realizadas pelo Estado e pela União, o que também se confirma na pesquisa de Bassi (2011), em seis capitais brasileiras, dentre elas a cidade de Belém. Nessas capitais, a pesquisa do autor constatou que as receitas transferidas pela União, especificamente, as do FPM, e pelos estados, com maior destaque para o ICMS e para o IPVA, são significativamente maiores do que as receitas dos impostos recolhidos nas referidas capitais, como o IPTU e o ISS. Devido a essa composição, as receitas das transferências correspondem a mais de 70% dos orçamentos municipais. Contudo, “quanto maior a capacidade de arrecadação própria dos Municípios, menor a dependência dessas fontes” (BASSI, 2011, p. 132).

Nesse cenário, destacamos a fragilidade da receita própria do município de Belém, o que de certa forma inviabiliza novos investimentos em políticas públicas educacionais e coloca para a gestão municipal o desafio de assegurar o atendimento educacional de qualidade às etapas de ensino sob sua responsabilidade, especificamente, a Educação Infantil. Além disso, é preocupante a movimentação das receitas municipais diante da necessidade de ampliação e manutenção de suas redes de ensino, a qual depende das transferências do estado e da União, sendo que incide, justamente sobre as receitas municipais, a contribuição do FUNDEB.

Municipal de Finanças, com apoio da Secretaria de Gestão e Projetos Especiais. O Prefeito Zenaldo Coutinho e o Secretário Municipal de Finanças, José Batista Capeloni, apresentaram os dados relacionados às receitas, despesas e situação financeira da capital. O primeiro diagnóstico mostrou a redução da atividade econômica local, apesar do crescimento do PIB entre os anos 2012 e 2014. A balança comercial apresentou uma queda abrupta na exportação, passando de R\$ 417 milhões, em 2014, para R\$ 197 milhões, em 2016. “A explicação desse quadro se dá pela redução de exportação de itens como o boi vivo, do óleo de palma, madeira e minerais”, explicou o titular da SEFIN. As receitas municipais também apresentaram perdas expressivas. As transferidas – que são os repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o FUNDEB – tiveram queda de 9%, somando R\$ 777 milhões, de 2014 a 2017. O repasse do FPM caiu de 7%, em 2012, para 5,4%, em 2017, o que representa uma perda de R\$ 462 milhões. Já a transferência da cota-parte do ICMS teve queda gradativa de 20% em 2012, 18% em 2013 e 16,9% em 2017, com perdas acumuladas de R\$ 315 milhões. “Em um momento de crise econômica, o bolo tributário ficou menor e a fatia para cada município também diminuiu e, para Belém, foi menor ainda” (SEGEP, 2014, não paginado).

4.2.2 RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO

O conjunto de receitas arrecadadas pelos cofres públicos que compõem a cesta de investimentos disponíveis para as despesas públicas dos entes federativos se encontra delimitado na Constituição (BRASIL, 1988). Desde a CF/88, 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios se encontram vinculados à educação. O Art. 212 prevê a vinculação de recursos, instituindo que cada ente federado deveria garantir a aplicação mínima de uma porcentagem da receita de impostos e de suas transferências para custeio de MDE:

Art. 212. A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no Mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a CF/88 normatiza o financiamento da educação ao definir quais impostos serão utilizados para financiar a educação pública no país, os quais estão demonstrados nos Arts. 157 e 162. O Quadro 10 mostra como eles foram definidos para cada ente federativo:

Quadro 10 – Impostos e transferências estipulados na CF/88 para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Impostos federais (vinculação 18%)	Impostos estaduais e transferências (vinculação 25%)	Impostos municipais e transferências (vinculação 25%)
IMPOSTOS PRÓPRIOS	TRANSFERENCIAS DA UNIÃO	TRANSFERENCIAS DA UNIÃO
IR – I. s.* Renda	FPE – Fundo de Participação dos Estados	FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IPI – I. s. Produtos Industrializados	IPI – I. s. Produtos Industrializados – Exportados	IPI – I. s. Produtos Industrializados – Exportados
IOF – I. s. Operações Financeiras	IRRF – I. s. a Renda dos Servidores Estaduais	IRRF – I. s. a Renda dos Servidores Municipais
ITR – I. Territorial Rural	IOF – I. s. Operações Financeiras – Ouro	IOF – I. s. Operações Financeiras – Ouro
II – I. s. Importação		ITR – I. Territorial Rural
IE – I. s. Exportação		
IG – I. s. Grandes Fortunas		
	IMPOSTOS PRÓPRIOS	TRANSFERENCIAS DO ESTADO
	ICMS – I. s. Consumo de Mercadorias e Serviços	ICMS – I. s. o Consumo e Serviços
	IPVA – I. s. Veículos Automotores	IPVA – I. s. Veículos Automotores
	ITCDM – I. s. Transmissão causa mortis e Doações	IMPOSTOS PRÓPRIOS
		IPTU – I. Predial Territorial Urbano
		ISS – I. s. Serviços
		ITBI – I. s. Transmissão de Bens Imóveis

(*). Imposto sobre...

Adaptado pela autora a partir de Ednir e Bassi (2009, p. 52).

De acordo com Ednir e Bassi (2009), a incidência da vinculação também recai sobre as transferências realizadas entre as esferas federativas e são representadas pelo FPE, que consiste na transferência realizada pela União aos estados e ao Distrito Federal; o FPM, representado pelo direcionamento de recursos da União para os municípios e das transferências estaduais para as cidades, que consiste no envio de uma parcela do ICMS (25%) e do IPVA (50%).

Ao analisar as receitas do município de Belém destinados a MDE no período de 2010 a 2015, observamos algumas oscilações nas receitas durante a série histórica analisada, conforme apresentamos na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – Receitas anuais do município para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Belém (PA) – 2010-2015

RECEITA	VALOR (R\$)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FUNDEB (20%)	162.703.653,04	204.038.204,76	211.762.787,36	198.623.601,07	214.686.140,16	229.509.308,76
Recursos Próprios (5%)	62.623.953,60	33.412.845,68	73.735.119,97	71.429.303,51	66.276.991,99	69.624.350,33
Recursos Próprios (25%)	118.083.305,25	127.453.316,09	143.589.100,37	145.599.596,36	153.882.422,02	146.971.729,72
Total	343.410.911,89	364.904.366,53	429.087.007,70	415.662.500,94	434.845.554,17	446.105.388,81

Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do SIOPE/FNDE, 2010-2015.

Conforme demonstrado na Tabela 8, é possível perceber crescimento na destinação das receitas totais para MDE no município de Belém; ao longo da série histórica, observamos que houve nos anos de 2010 a 2013, crescimento de 21,03% (em termos percentuais). Entre os anos de 2012 a 2013, as receitas decaíram em -3,12%. No ano de 2014, voltou a crescer 4,61%, comparando com o ano de 2013. No fim da série histórica, observamos que o município aumentou suas receitas totais destinadas a MDE em 29,90%.

É importante também ressaltar o movimento da receita de recursos próprios (25%) do município de Belém, que alcançou crescimento de 7,93% entre os anos de 2010 e 2011. Nos anos de 2011 a 2014, é possível observar que essas receitas alcançaram crescimento de 20,73%. Entretanto, ao compararmos os dados do ano de 2014 a 2015, é possível perceber que as receitas de recursos próprios (25%) municipal decaíram em -4,49%.

Assim, tanto o aumento quanto as reduções nas receitas próprias podem estar relacionados às oscilações na arrecadação dos impostos referentes ao IPTU, ITBI, ISS e IR, demonstrando baixa capacidade financeira e dependência das transferências da União e dos Estados. Vale ressaltar que essas dificuldades na arrecadação também podem estar relacionadas

ao gerenciamento da cobrança dos impostos; o município de Belém precisa melhorar a sua gestão fiscal, planejando suas ações no sentido de abranger com maior eficiência as suas fontes regulares de arrecadação, como o IPTU, ITBI e, principalmente, o ISS, que é o imposto sobre serviços.

4.2.3 RECEITAS E DESPESAS REALIZADAS COM OS RECURSOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Além das receitas vinculadas constitucionalmente, existe no Brasil, desde 1996, e, atualmente, a partir de 2007, uma subvinculação de parte dessas receitas, como já foi discutido na seção 3.2.2. A partir da Emenda Constitucional nº 53, a subvinculação das receitas dos impostos e transferência dos entes federativos passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica (BRASIL, 2006a); ou seja, por meio do FUNDEB, a distribuição dos recursos se dará com base no número de alunos da educação básica pública, matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (BRASIL, 1988, art. 211).

Em cada estado da federação, o FUNDEB é composto pelos impostos e transferências das seguintes receitas: FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, ITCMD, Imposto sobre Propriedade Territorial. É importante ressaltar que esses impostos e transferências que compõem a cesta do FUNDEB são de alguns daqueles impostos que já estão direcionados à aplicação em MDE. A Tabela 9 apresenta as receitas totais do FUNDEB no município de Belém, no período de 2010 a 2015.

Tabela 9 – Receitas totais do FUNDEB para Educação
no município – Belém (PA) – 2010-2015

ANOS	VALORES (R\$)
2010	162.703.653,04
2011	204.038.204,76
2012	211.762.787,36
2013	198.623.601,07
2014	214.686.140,16
2015	229.509.308,76
TOTAL	1.221.323.695,12

Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).
Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do SIOPE/FNDE, 2010-2015.

De acordo com os dados da Tabela 9, o município de Belém recebeu do FUNDEB, no período de 2010 a 2015, um total de receitas equivalente a R\$ 1.221.323.695,12. Ao

compararmos os valores das receitas entre os anos de 2010 a 2015, observamos que houve crescimento de 41,05% no montante de recursos. É possível perceber, de acordo com os dados, uma tendência de crescimento que ocorreu praticamente em todo o período analisado, tendo diminuído apenas entre os anos de 2012 a 2013, em -6,20%, voltando a crescer no ano 2014.

Assim, o FUNDEB se configurou como um importante indutor de recursos voltado para financiar as instituições de ensino da rede municipal de Belém. Ainda em relação às receitas, de 2012 a 2013, houve redução de -6,20%, o que pode ter relação com a arrecadação municipal, que, no período de 2012 a 2014, sofreu redução em sua atividade econômica, como já sinalizado no texto. Contudo, o crescimento no montante de receitas do FUNDEB identificado nos dados analisados na tabela pode também ter relação com o aumento no quantitativo das matrículas ofertadas pela rede pública municipal de ensino de Belém ao longo da série histórica. Os dados da Tabela 10 apresentam a movimentação dos recursos do FUNDEB no município de Belém, no período de 2010 a 2015:

Tabela 10 – Movimentação de recursos do FUNDEB – Belém (PA) – 2010-2015

Ano	Contribuição ao FUNDEB	Retorno do FUNDEB	Perdas
2010	R\$ 197.204.147,38	R\$ 108.641.298,13	-88.592.849,25
2011	R\$ 217.272.070,12	R\$ 108.906.042,89	-108.603.847,64
2012	R\$ 231.186.152,51	R\$ 115.454.861,10	- 107.995.142,84
2013	R\$ 223.827.692,72	R\$ 118.357.357,40	-99.674.336,70
2014	R\$ 208.245.982,76	R\$ 124.240.267,41	-84.005.715,35
2015	R\$ 217.615.532,83	R\$ 126.979.552,68	-90.647.442,24

Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do SIOPE/FNDE, 2010-2015.

Os dados da Tabela 10 evidenciam que, de 2010 a 2015, houve aumento de 10,35% na transferência de recursos das receitas de impostos aos fundos estaduais. Também houve variação e diminuição no crescimento, visto que, ao compararmos as transferências de 2010 a 2012, tivemos aumento de 17,23%, enquanto de 2012 a 2014, os dados revelam diminuição nas transferências (- 9,92%), voltando a crescer no ano de 2015.

Quanto às perdas de recursos em relação aos fundos, é possível observar que, no período de 2010 a 2015, houve crescimento de 2,31% das perdas de recursos do FUNDEB. Entretanto, de 2010 a 2011, o município perdeu 22,58%, ou seja, perdeu mais recursos do que em todo o período analisado. Assim, os dados da Tabela 9 revelam que, ao longo da série histórica, Belém perde recursos no retorno do fundo, uma vez que contribui mais do que recebe, porém, essas perdas vêm diminuindo, principalmente, a partir do ano de 2012. Corrobora-se assim com o

que apontou a pesquisa de Bassi (2011) sobre o financiamento da Educação Infantil no município:

[...] Belém [...] é a única capital em que a contribuição ao Fundeb é substancialmente superior as receitas do fundo. Quer dizer, a prefeitura recupera apenas parte do valor capturado pelo Fundeb. Tanto a prefeitura de Belém quanto o governo do Pará financiam, por meio dos fundos contábeis, as outras redes municipais do estado. Desse modo, diante da menor recuperação de receitas do Fundeb, a vinculação de impostos em Belém cresce em proporção, mas isso não significa que a prefeitura tenha uma situação financeira confortável. Ao contrário, a contribuição ao fundo piora a situação de financiamento da educação municipal (BASSI, 2011, p. 133).

Dessa forma, com base nos dados da Tabela 10 e nas análises de Bassi (2011), os recursos que se destinam ao fundo não retornam na mesma proporção e comprometem o financiamento municipal, uma vez que Belém vem perdendo recursos para o FUNDEB. Nessa lógica de distribuição, alguns fatores nos ajudam a exemplificar as possíveis causas da perda de recursos no FUNDEB, que, segundo Silveira (2012, p. 43), se relacionam ao “volume de recursos de transferências, o quantitativo de alunos matriculados na educação básica e o valor aluno/ano que serve de parâmetro para o cálculo do volume de recursos a que o Município tem direito a receber de volta do fundo”. Assim, no município de Belém, um fator recorrente está no critério de distribuição das receitas de transferências de FPM, em que Belém repassa recursos aos municípios de menor porte populacional, prejudicando o seu financiamento educacional (BASSI, 2011).

Quanto às despesas registradas com a Educação Infantil na rede municipal de ensino de Belém, é importante destacar que, nos balanços orçamentários da prefeitura, as despesas com Educação Infantil provêm das despesas correntes, que se distribuem em despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais e estão associadas às despesas com vencimentos e encargos de pessoal docente e não docente.

As despesas liquidadas do FUNDEB se referem a todas as despesas realizadas no cotidiano da educação infantil, com pagamento de pessoal e outras despesas e, estão relacionadas ao funcionamento das instituições de ensino e envolvem materiais de consumo, limpeza, material didático pedagógico, serviços terceirizados de pessoa física e jurídica etc. De acordo com Campos (2010, p. 334):

São valores transferidos, a título de apoio financeiro, através de subvenções sociais às instituições privadas sem fins lucrativos que fazem o atendimento

conveniados e os repasses às empresas e instituições contratadas para realizar serviços terceirizados.

Em relação às despesas de capital, os investimentos são realizados na Educação Infantil e estão associados à construção de prédios e ampliação das instituições já existentes; assim como reforma e aquisição de equipamentos que objetivam garantir a melhoria da qualidade da Educação Infantil na rede pública municipal de Belém (CAMPOS, 2010, p. 334).

As análises sobre as despesas correntes com pagamento de pessoal e encargos sociais revelam que mais de 90% do FUNDEB está sendo utilizado para o pagamento de pessoal, conforme apresenta a Tabela 11.

Tabela 11 – Despesas liquidadas do FUNDEB (em R\$) com Educação no município – Belém (PA) – 2007; 2010-2015

ANOS	Pagamento dos Profissionais do Magistério			Outras Despesas			Totais das Despesas do FUNDEB
	361- Ensino Fundamental	365- Educação Infantil	TOTAL	361- Ensino Fundamental	365- Educação Infantil	TOTAL	
2007	94.871.124,60	0	94.871.124,60	0	0	0	94.871.124,60
2010	150.497.330,53	0	150.497.330,53	7.487.363,34	391.941,94	7.879.289,58	158.376.620,12
2011	153.863.614,91	34.575.508,36	182.121.635,86	9.937.117,53	224.443,97	10.161.561,50	198.600.684,77
2012	151.853.547,07	21.787.303,86	173.640.850,94	36.252.434,81	398.287,44	36.650.722,25	210.291.573,19
2013	172.853.390,32	8.052.688,00	180.906.078,31	26.454.703,07	519.645,25	26.974.348,32	207.880.426,64
2014	182.143.660,02	7.692.589,36	189.836.249,38	18.716.899,97	2.771.437,24	21.488.337,21	211.324.586,59
2015	204.474.170,06	5.608.190,19	210.088.660,44	9.478.129,01	5.073.075,72	14.551.204,73	224.639.865,73

Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).

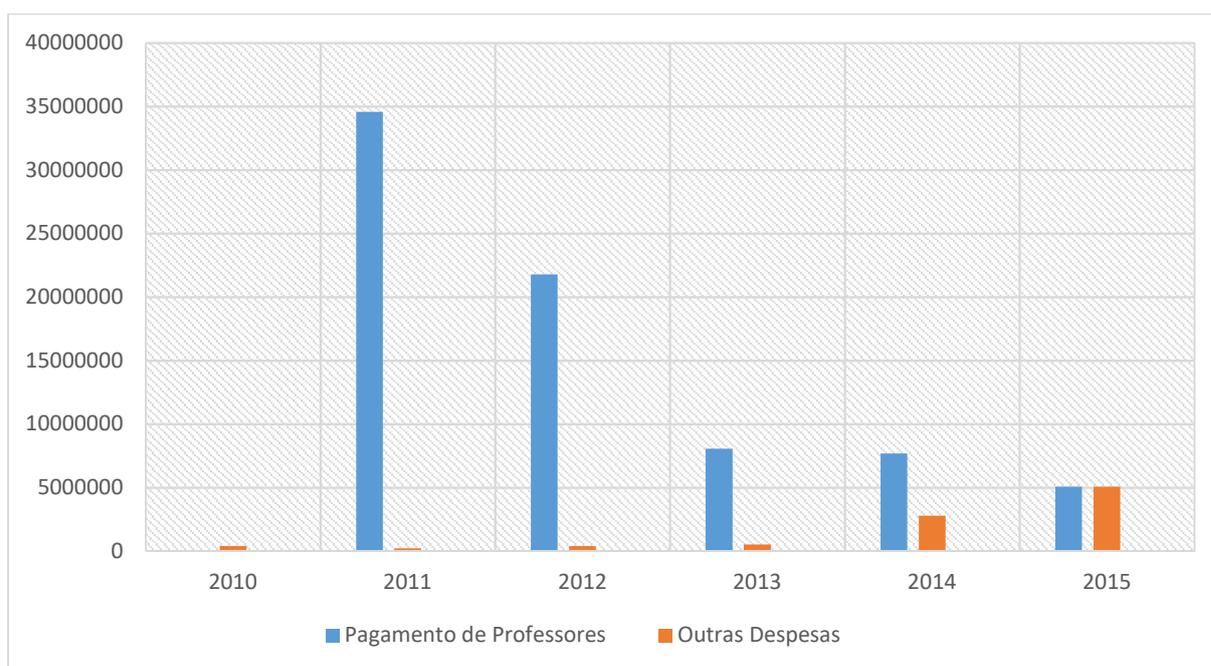
Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no SIOPE/FNDE, 2017.

Não foi possível identificarmos os registros dos valores gastos com pagamento dos docentes da Educação Infantil nos anos de 2007 e 2010, devido a essa informação não ter sido disponibilizada no site do SIOPE. Nesse sentido, de acordo com a lei do FUNDEB, o mínimo de 60% dos recursos anuais deve ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, e os 40% restantes devem ser destinados a outras despesas com MDE (BRASIL, 2007). Nota-se que o total de despesas do FUNDEB, em 2015, na rede pública municipal de ensino, foi de R\$ 224.639.865,73; e, só com pagamento dos profissionais do magistério, foi gasto o montante de R\$ 210.088.660,44, totalizando um percentual de 93,52%. Ao comparar esses valores gastos no ano de 2007, verificamos que 100% das despesas do FUNDEB foram gastos com pagamento dos professores do Ensino Fundamental.

As despesas registradas com pagamento de professores que atuam na Educação Infantil na rede municipal de Belém sofreram quedas de aproximadamente de 83,78% se comparadas com o pagamento de professores do Ensino Fundamental, onde houve crescimento de 115,52%. A partir dos dados analisados, percebemos que o poder público municipal, desde a gestão do ex-prefeito Duciomar Costa e o atual prefeito Zenaldo Coutinho, vem diminuindo consideravelmente suas despesas com pagamento de professores na Educação Infantil e aumentando com pagamento de professores no Ensino Fundamental, um fator preocupante, uma vez que os estudos de Bassi (2011, p. 134) também revelaram que, no ano de 2008, nas capitais como Belém, Fortaleza e Campo Grande, “priorizava-se a aplicação dos recursos no Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, que variava [naquela] época entre 8% e 20%”, e nos deixa em alerta, principalmente, considerando a capacidade financeira dos municípios em relação tanto à dimensão da rede pública municipal de educação infantil quanto à demanda dessa etapa de ensino, ainda não atendida pelos municípios.

Quanto aos gastos com pagamento de professores na Educação Infantil, temos um cenário preocupante na rede pública municipal de ensino de Belém, uma vez que declinaram abruptamente. Entretanto, evidenciou-se aumento dos recursos do FUNDEB gastos com outras despesas na Educação Infantil, como apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Despesas do FUNDEB (em R\$) com Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2010-2015



Valores deflacionados até maio de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [2017]).
Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no SIOPE/FNDE, 2017.

É possível observar, no Gráfico 1, tanto a diminuição no pagamento de professores na Educação Infantil quanto o aumento com outras despesas. Um dos possíveis fatores por traz desse movimento desastroso para a qualidade do ensino ofertado às crianças seria que os gastos com outras despesas estariam saindo para financiar instituições privadas sem fins lucrativos que prestam atendimento conveniado, bem como as instituições e empresas responsáveis por serviços terceirizados prestados à Prefeitura Municipal de Belém (CAMPOS, 2010).

De modo geral, os dados analisados nos balanços orçamentários do Município de Belém, revelaram ampliação dos recursos destinados à educação a partir de 2010, como, aumento nas receitas em MDE e nas receitas do FUNDEB, o que confirma efeito positivo do fundo no financiamento da Educação Infantil e acaba refletindo um cenário positivo das políticas públicas no município de Belém. No entanto, observamos que o município vem perdendo recursos para o FUNDEB, uma vez que contribui mais com o fundo do que recebe, assim como, vem diminuindo os gastos com pagamento de professores nessa etapa de ensino e aumento em outras despesas, evidenciando efeitos negativos do FUNDEB, principalmente nos gastos com essa etapa de ensino. Mantendo assim a lógica do FUNDEF, em que os investimentos com Educação Infantil vem decaindo e continua se concentrando no Ensino Fundamental.

4.3 OS EFEITOS DO FUNDEB SOBRE AS CONDIÇÕES DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Nesta subseção, buscamos analisar os efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta da Educação Infantil no contexto da rede municipal de Belém, quanto aos indicadores de acesso, infraestrutura e formação docente, no período de 2007 e de 2010 a 2015.

4.3.1 INDICADORES DE ACESSO

Inicialmente, trataremos dos efeitos sobre os indicadores de acesso, ou seja, as matrículas na Educação Infantil na RME Belém. No que se refere à oferta de matrículas, de acordo com o Sistema de Informação de Gestão Acadêmica (SIGA/SEMEC) e com a Coordenação de Educação Infantil (COEI/SEMEC), as instituições da rede municipal são mantidas pela SEMEC, e o atendimento se dá na faixa etária de 0 a 5 anos de idade – de 0 a 3 anos, em creche e em tempo integral (10 horas); e de 4 a 5 anos, em pré-escolas em tempo parcial (4 horas).

As matrículas são ofertadas nas EMEIF's, que são Escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, onde o funcionamento ocorre com turmas de pré-escola: Jardim I (4 anos) e Jardim II (5 anos), assim como com turmas de Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA). O atendimento público na Educação Infantil também é ofertado nas UEI's, que são Unidades de Educação Infantil que funcionam com turmas de Berçário II (até 1 anos e 11 meses), Maternal I (2 anos), Maternal II (3 anos), Jardins I e II (4 e 5 anos); e, nas Escolas de Educação Infantil (EMEI's), onde o atendimento é diferente das UEI's e funciona com turmas de Maternais I e II, Jardins I e II. No Quadro 11, apresentamos o quantitativo de instituições de ensino que atendiam a essa etapa de ensino na rede municipal de ensino de Belém no período de 2007; 2010 a 2015.

Quadro 11 – Quantitativo e tipos de instituições de ensino infantil no município – Belém (PA) – 2010-2015

TIPOS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO	2010		2011		2012		2013		2014		2015		Nº Índice 2010-2015
	Nº	%											
ANEXOS	36	25,17%	40	25,47%	41	25,46%	44	26,19%	40	23,80%	42	24,56%	16,7%
ESCOLAS MUNICIPAIS	42	29,37%	42	26,75%	43	26,70%	47	27,97%	42	25%	45	26,31%	7,14%
UEI's	35	24,48%	35	22,29%	35	21,73%	35	20,83%	37	22,02%	38	22,22%	8,57%
CENTROS COMUNITÁRIOS	30	20,97%	40	25,47%	42	26,08%	42	25%	49	29,16%	46	29,90%	53,33%

Fonte: elaborado pela autora com dados do SIGA/SEMEC.

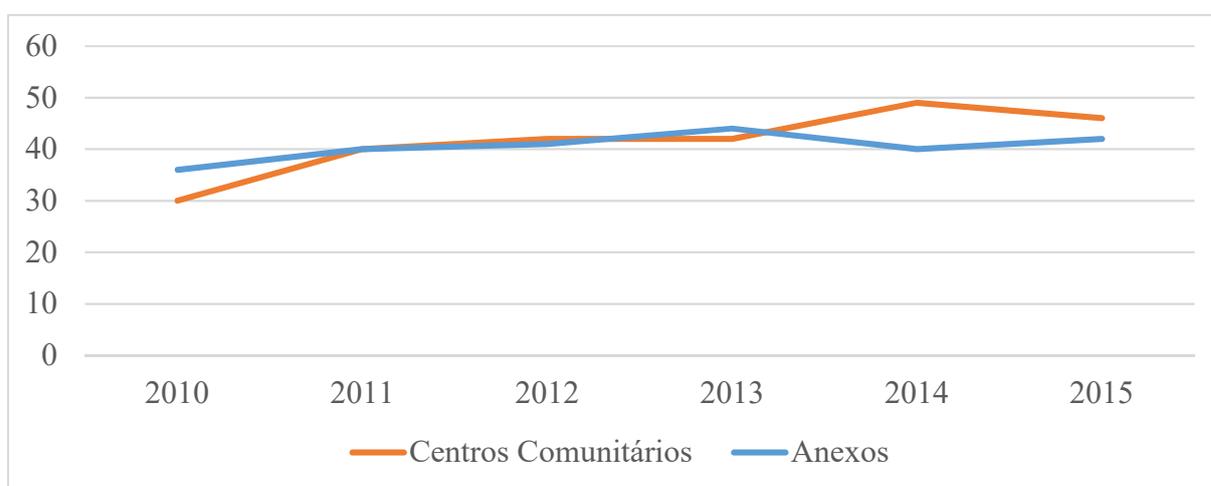
Como pode-se observar, houve aumento significativo no quantitativo de instituições que atendiam a Educação Infantil no Município de Belém, saindo de 143 em 2010, para 171 instituições em 2015. E esse atendimento passou a ser ofertado em Unidades Pedagógicas Anexos de Educação Infantil e Ensino Fundamental (UPs-Anexos). Assim, as UPs-Anexos se diferenciam das EMEIFs, EMEI's e UEIs, pela sua variedade de composição e espaço físico, denominadas de UPs-Anexos e UPs Conveniadas. As UPs-Anexos correspondem a salas isoladas de Educação Infantil, que se localizam geograficamente próximas das EMEIFs pelas quais são gerenciadas. Já nas UPs Conveniadas, o atendimento ocorre em espaços alugados pela SEMEC, que são privados, cedidos em comodato e também via convênio com instituições comunitárias, filantrópicas, profissionais sem fins lucrativos, funcionando nas etapas da creche com turmas de Maternal II e pré-escola com turmas de Jardim I e II.

De acordo com os dados do Quadro 11, constata-se oscilação no número de instituições de ensino a partir do ano de 2010, revelando que tanto os centros comunitários quanto os anexos

foram as instituições que apresentaram os maiores crescimentos na série histórica analisada; os anexos alcançaram 16,7% e os centros comunitários, 53,33% no quantitativo de instituições de ensino, enquanto que as UEI's mantiveram o mesmo quantitativo entre os anos de 2010 a 2013, e de 2013 a 2015, acresceram apenas três unidades, totalizando 8,57%.

Em complementação aos dados apresentados no quadro, o Gráfico 2 demonstra a evolução das instituições de ensino infantil em âmbito municipal entre 2010 e 2015.

Gráfico 2 – Evolução do número de instituições de ensino infantil no município – Belém (PA) – 2010-2015



Fonte: elaborado pela autora com dados do SIGA/SEMEC.

Para além desses dados, percebemos que um dos principais problemas da oferta da Educação Infantil na rede pública municipal de ensino de Belém, a partir da implementação do FUNDEB em 2010, diz respeito à estrutura física dessas instituições. Nos anexos e centros comunitários, por exemplo, não há condições de qualidade, uma vez que são espaços adaptados, originalmente casas alugadas, quitinetes, associações, dentre outros, apresentando problemas como iluminação insuficiente, instalações insalubres, sem áreas para recreação e desenvolvimento de práticas pedagógicas etc. Assim, a realidade dessas instituições está bem distante do que determinam os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a oferta da Educação Infantil (BRASIL, 2006b).

Ainda assim, a RME Belém, até o ano de 2015, não havia instituído nenhuma política para ampliação do acesso à Educação Infantil em instituições públicas, como, por exemplo, por meio da construção de escolas municipais e UEIs, que dispõem de aparato infraestrutural para proporcionar um ensino de qualidade às crianças de 0 a 5 anos. Nota-se, por outro lado, uma reprodução de estratégias recorrentes na história do atendimento à infância – um atendimento

de baixo custo, para a população carente, em instalações precárias, de cunho assistencial, a fim de compensar a extensa demanda existente para essa etapa (ROSEMBERG, 2007).

De acordo com os dados obtidos no Censo Escolar, havia, no ano de 2015, um quantitativo total de 32.778 matrículas na Educação Infantil no município de Belém por dependência administrativa, sendo 18.893 somente na Rede Municipal, ou seja, considerando apenas a oferta educacional dessa etapa de ensino, identificamos que essa se concentrou majoritariamente na RME, com 57,6%, como apresentado na Tabela 12, a seguir:

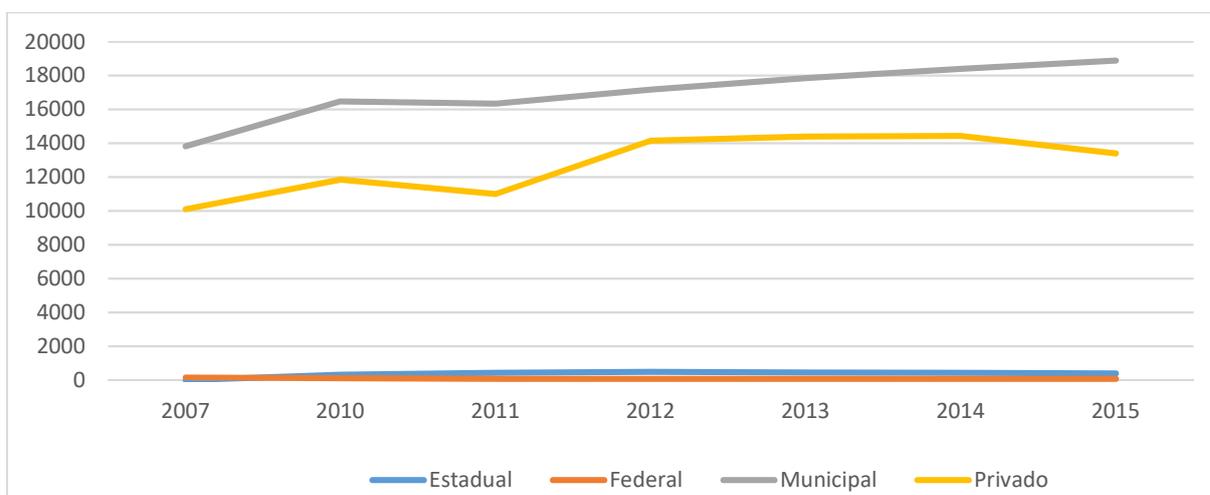
Tabela 12 – Matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré-escola), por dependência administrativa – Belém/PA – 2007; 2010-2015

	ESTADUAL		FEDERAL		MUNICIPAL		PRIVADO		TOTAL
	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.	
2007	0	0	0	163	2.057	11.761	769	9.338	24.088
2010	118	208	0	110	2.991	13.484	1.206	10.657	28.774
2011	127	317	0	79	3.318	12.871	1.232	9.773	27.717
2012	115	375	0	81	3.518	13.651	2.118	12.034	31.892
2013	114	342	0	88	3.599	14.257	2.859	11.542	32.801
2014	124	311	0	88	3.699	14.710	2.606	11.838	33,376
2015	129	277	0	77	4.153	14.740	3.022	10.380	32.778

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do INEP/CENSO ESCOLAR (2017).

É possível observar que houve tanto uma variação, quanto uma diminuição na oferta das matrículas na Educação Infantil nas redes estadual e federal de ensino, comparando com as matrículas da rede municipal. Em contrapartida, a rede privada apresentou um crescimento considerável de 40,88%, aproximando-se do aumento de 57,6% no quantitativo das matrículas da rede municipal. Ao considerar apenas as matrículas nessa etapa de ensino, que é campo prioritário de atendimento dos municípios, notou-se um pequeno avanço, se comparadas ao setor privado, que no período seguiu uma tendência de crescimento e tem forte presença nas matrículas da Educação Infantil no município de Belém.

Gráfico 3 – Evolução das matrículas na Educação Infantil no município por dependência administrativa – Belém (PA) – 2007; 2010-2015



Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do INEP/CENSO ESCOLAR (2017).

Assim, diante dos dados analisados, destaca-se a necessidade urgente do poder público municipal criar ações mais incisivas na abertura de novas unidades educacionais e garantir o direito à educação infantil das crianças de 0 a 5, como é seu dever constitucional, conforme o art. 208 da CF/88. O Gráfico 3 mostra a evolução na oferta das matrículas nessa etapa de ensino.

Verifica-se que o maior crescimento na oferta das matrículas dessa etapa de ensino foi na rede pública municipal, onde se registrou, até o ano de 2015, um aumento de 57,6%. Embora, nos anos de 2010 a 2011, tenha ocorrido um pequeno decréscimo de -1,73%, a partir do ano de 2012, houve uma ligeira recuperação, voltando a crescer num ritmo mais lento. Em contrapartida, é possível observar perda de matrículas nas redes estadual e federal, que poderiam ter sido direcionadas para a rede municipal.

Cabe destacar que o aumento no número de matrículas associado ao baixo aumento no quantitativo de instituições que atendem essa etapa de ensino, pode revelar que às crianças, em especial, as de 4 e 5 anos da pré-escola, passaram a frequentar as instituições em tempo parcial e serem matriculadas em instituições com precárias condições de infraestrutura.

A Tabela 13 apresenta como se deu a evolução das matrículas na Educação Infantil, na rede municipal, no período de 2007, 2010 a 2015.

Tabela 13 – Número de matrículas na Creche e na Pré-escola em estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2007; 2010-2015

	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL
2007	2.057	11.761	13.818
2010	2.991	13.484	16.475
2011	3.484	12.871	16.355
2012	3.518	13.651	17.169
2013	3.599	14.257	17.856
2014	3.699	14.710	18.409
2015	4.153	14.740	18.893

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do INEP/CENSO ESCOLAR (2017)

No período de 2007 e 2010, houve expansão do número de matrículas na creche na RME, na ordem de 45,4%. É possível perceber que a expansão foi maior do que se observa na pré-escola (14,6%). Quanto ao período de 2010 a 2015, percebe-se que a expansão das matrículas cresceu num ritmo mais acelerado, tanto na creche quanto na pré-escola, observando um aumento de 101,9% na primeira e 25,33% na segunda.

Apesar da ampliação das matrículas nessa etapa de ensino, a oferta ainda é insuficiente frente ao déficit no atendimento, principalmente, na creche. Segundo os dados do PME (BELÉM, 2015), havia, até o ano de 2010, uma população de 78.394 crianças residentes em Belém na faixa etária de 0 a 3 anos, e até o ano de 2015, somente 4.153 dessas crianças haviam sido matriculadas em creches públicas na rede municipal; ou seja, apenas 5,30%, um quantitativo bem distante das metas previstas tanto no PNE/2014 quanto no PME, de ampliar em 50% o atendimento nas creches públicas até 2024 e 2025 “Cuja a taxa de atendimento deve dobrar ao final do decênio” (ARAÚJO, 2017, p. 78).

Sobre as matrículas na pré-escola, havia no município de Belém, no ano de 2010, segundo dados do PME, uma população de 40.852 crianças residentes na faixa etária de 4 a 5 anos de idade; desse quantitativo, em 2015, segundo dados da Tabela 13, 14.740 crianças matriculadas na pré escola, o que equivale a um percentual de 36,08%. Os números revelam um dado preocupante também nessa faixa etária, uma vez que essa também se distancia do que fora previsto como meta pelo PNE/2014, que prevê para o ano de 2016 a universalização dessa faixa etária na escolaridade obrigatória, enquanto que, no PME, essa meta é estipulada somente para o término de vigência do plano, o que requer do poder público municipal a criação de uma política direcionada para o alcance das metas estipuladas na política educacional para essa etapa de ensino (BELÉM, 2015).

Vale ressaltar que, com a entrada do FUNDEB, elevaram-se os recursos nessa etapa de ensino, conforme evidenciamos na análise financeira dos balanços municipais, e isso está

diretamente relacionado à ampliação no quantitativo dessas matrículas, ainda insatisfatório devido ao elevado déficit no atendimento na Educação Infantil; a saber, até o ano de 2015, havia um quantitativo de 171 instituições atendendo a essa etapa de ensino sob a responsabilidade do poder público municipal. A Tabela 14 sintetiza como ocorreu o aumento dessas matrículas nas instituições de ensino.

Tabela 14 – Quantitativo de matrículas na Educação Infantil por unidades de ensino – 2012-2015

ANO	UNIDADES PÚBLICAS	UNIDADES CONVENIADAS	TOTAL
2012	12.828	4.310	17.138
2013	13.719	4.331	18.050
2014	14.589	4.095	18.684
2015	15.006	4.097	19.103

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no Sistema de Gestão Acadêmica (SIGA/SEMEC) / INEP/CENSO ESCOLAR (2017).

A análise dos dados apresentados demonstra que, no intervalo de 2012 a 2015, foi identificado um ínfimo aumento no quantitativo de matrículas nas instituições públicas (16,98%), ou seja, esse aumento não foi tão significativo quanto se esperava para essa etapa de ensino, mesmo após a entrada do FUNDEB.

E ainda, no que se refere às instituições conveniadas, no período de 2012 a 2015, é possível destacar que houve um pequeno decréscimo de -4,94% no computo das matrículas nessas instituições, embora ainda tenham forte presença no cenário geral. Até o ano de 2015, essas instituições respondiam por 21,4% das matrículas mantidas pelo poder público municipal, comparando com o quantitativo de matrículas nas instituições públicas da rede municipal de ensino de Belém, que do total de matrículas representam 78,5%.

No entanto, quando analisamos a meta 1.7 do PME, que visa “extinguir os convênios de subvenção social, substituindo-os progressivamente por prédios próprios e adequados ao atendimento da Educação Infantil, absorvendo 100% da demanda oriunda dos mesmos, até o final do plano vigente” (BELÉM, 2015, p. 38), percebemos que o poder público municipal precisa criar articulações junto ao governo federal e ao governo do estado, no sentido de redefinir o regime de colaboração e aumentar o acesso e os investimentos nessa etapa, para que a expansão das matrículas propiciadas com a entrada do FUNDEB não se dê somente pela ampliação de espaços, como os dados evidenciaram. É importante ressaltar que tanto os anexos quanto os centros comunitários são instituições incompatíveis para a oferta com qualidade dessa etapa de ensino, uma vez que possuem padrões de infraestrutura bem

distantes do que orientam os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e o CAQi.

Ao analisar os efeitos do FUNDEB sobre as matrículas, alguns pontos precisam ser considerados. O primeiro diz respeito ao modo como o fundo foi implantado, sendo as matrículas na Educação Infantil incorporadas gradativamente, como consta na Tabela 5. Já na análise da Tabela 13, evidenciou-se que, no período de 2007 e 2010, as matrículas dessa etapa de ensino apresentaram aumento de 19,22%; entretanto, como os balanços dos anos de 2008 e 2009 não foram disponibilizadas pelo SIOPE, nem pela SEGEP, não foi possível identificar como esse aumento ocorreu.

O segundo questionamento diz respeito aos fatores de ponderação estabelecidos para essa etapa de ensino, haja vista que eles não conseguem alcançar os reais custos dessa etapa de ensino (Quadro 3). Desse modo, corrobora-se com as afirmações de Ximenes (2015) de que os fatores de ponderação definidos para essa etapa de ensino desestimulam os municípios a expandirem suas redes, principalmente nas creches, que é baixo e “está totalmente fora dos padrões reais de seu custo. Dizer que um aluno de creche custa 30% mais que um aluno do ensino fundamental é uma ilusão” (XIMENES, 2015, s/p).

Evidentemente, quando observamos a relação entre a defasagem das ponderações e o custo real dessa etapa de ensino, precisamos considerar toda a especificidade que envolve a oferta da educação de 0 a 5 anos, como, por exemplo, infraestrutura física e equipamentos, recursos didáticos e pedagógicos, matérias de higiene e alimentação, professores qualificados, entre outros, visto que esses insumos a diferenciam das demais etapas e modalidades da Educação Básica, necessitando urgentemente ser priorizada no âmbito das políticas públicas e no repasse de recursos, pois os seus custos são elevados. O estudo revelou que, no município de Belém, os recursos do FUNDEB representaram avanços importantes, mas são insuficientes diante da demanda, o que de certa forma acaba estimulando o poder público municipal a baratear os custos com educação, precarizando o atendimento por meio da oferta pública da Educação Infantil via instituições como os anexos e os centros comunitários, comprometendo assim a qualidade do ensino ofertado as crianças.

4.3.2 INFRAESTRUTURA

Esta subseção trata dos efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta da Educação Infantil no que se refere à infraestrutura mínima de funcionamento das instituições de atendimento a crianças. Para isso, retomaremos a discussão da seção 3, quanto aos Parâmetros

Nacionais de Qualidade e os Indicadores Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, instituídos pelo MEC enquanto instrumentos que buscam promover melhorias na qualidade do ensino, para verificar se o que a rede municipal de ensino de Belém tem ofertado às crianças de 0 a 5 anos em termos de condição de oferta a partir do indicador infraestrutura garante padrões mínimos de qualidade, se aproxima ou se afasta do que orientam esses documentos e do que propõe o CAQi.

O poder público municipal, no ano de 2012, estabeleceu diretrizes para regulamentar o funcionamento das instituições de educação infantil de Belém. O documento que normatiza, credencia e autoriza o atendimento dessa etapa de ensino está especificado na Resolução nº 22 (BELÉM, 2012), que, no seu capítulo IX, art. 19, estabelece normas para a organização do espaço, condições de funcionamento das instituições de ensino, recursos materiais, tomando como referência: as condições de higiene, segurança, a acessibilidade, aeração, entre outros. O Quadro 12 sintetiza o que a Resolução estipula como infraestrutura mínima para o atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém

Quadro 12 – Infraestrutura prevista para as instituições de Educação Infantil do Município de Belém

Creche (0 a 3 anos)	Pré-escola (4 a 5 anos)
Instalação para os serviços técnicos educacionais e corpo docente, para os trabalhos de escrituração, arquivo, administração e espaço de acolhimento para os pais das crianças	
Lactário, Berçário e Fraudario	Sala com área de 1,5 m ² por criança
Salas de estimulação ou recreação	Instalações sanitárias e mobiliário proporcional ao tamanho das crianças
Refeitório com mobiliário proporcional ao tamanho das crianças	Bebedouro e lavatório apropriado à faixa etária
Copa cozinha, despensa e almoxarifado	Área adequada para armazenamento e preparo da alimentação
Lavanderia	Refeitório com mobiliário proporcional ao tamanho das crianças
Salas com área mínima de 1,5 m ² por criança, adequadas para as atividades previstas na proposta pedagógica	Área coberta e área descoberta para recreação
Sala de banho e/ou instalações sanitárias apropriadas às crianças	Recurso didático e materiais
Brinquedoteca	Salas e ou/ instalações adequadas para as atividades previstas na proposta pedagógica da unidade
Área descoberta para banho de sol e atividades ao ar livre	Brinquedoteca
Material adequado para garantir o repouso	Material adequado para garantir o repouso
Extintor de incêndio, instalado de acordo com a legislação pertinente	Extintor de incêndio, instalado de acordo com a legislação pertinente

Fonte: elaborado pela autora a partir da Resolução nº 22 do CME (BELÉM, 2012).

Observamos no quadro que o município de Belém apresenta um conjunto de componentes pautados em condições infraestruturais que atendem aos padrões mínimos previstos pelo MEC, tendo que alguns dos insumos presentes nessa resolução também constam nos Parâmetros Nacionais de Qualidade, definindo, ainda, alguns requisitos que as instituições devem cumprir para ofertar turmas de Educação Infantil.

Considerando o que orienta a Resolução nº 22 (BELÉM, 2012) quanto à estrutura e as condições de funcionamento das instituições de ensino infantil do município de Belém, percebemos que existe uma preocupação da SEMEC em atender o que a legislação nacional determina, no que diz respeito ao padrão mínimo de qualidade; entretanto, vale ressaltar que, para alcançarmos esse padrão, que tem um custo elevado, isso implica necessariamente discutir recursos para o seu financiamento (PINTO, 2000).

Em relação à infraestrutura das instituições públicas de ensino, estivemos desde os primeiros meses da pesquisa na SEMEC e enfrentamos muitas dificuldades no acesso a esses dados, o que nos fez inferir que não há registros de informações atualizadas a respeito da infraestrutura presente nessas instituições, como relatórios anuais, que informem por meio de

síntese quais as condições infraestruturais presentes nesses espaços. Além disso, não é realizado o monitoramento das metas do PME; há muita burocratização no repasse das informações e indefinição do setor responsável por estas (como núcleo de planejamento, núcleo de obras, entre outros). O que nos preocupa é que a SEMEC, ao não estabelecer metas e ações mais diretas no sentido de diagnosticar efetivamente as condições físicas dos espaços onde se dá essa educação, não está contribuindo para modificar a realidade presente nas instituições de ensino infantil, indo inclusive na contramão do que determina a legislação nacional, que estabelece padrões mínimos de qualidade para oferta, pois, ao não monitorar a infraestrutura existente, dificulta a fiscalização e controle social, negando, assim, o direito da criança a uma educação infantil de qualidade.

Os dados infraestruturais a que tivemos acesso são referentes a um relatório de cadastro, criado quando as instituições públicas de ensino infantil foram fundadas, disposto no SIGA/SEMEC; nele constam informações referentes à criação dessas instituições. No entanto, não há informações específicas sobre a manutenção, ampliação e ausência dos insumos referentes às condições de funcionamento no período de recorte deste estudo, e a SEMEC não nos dispôs essas informações, sendo inviável utilizá-las como fonte de dados nesta pesquisa.

Ainda em relação à infraestrutura, foram encontrados no site do Qedu, que é uma ferramenta que compõe os dados do censo escolar nacional, informações referentes às condições de funcionamento das instituições de ensino infantil da Rede Municipal de Ensino de Belém, como equipamentos, recursos e materiais pedagógicos, entre outros. A Tabela 15 apresenta dados de infraestrutura no período de 2010 e 2015.

Tabela 15 – Infraestrutura do ensino infantil regular na Rede Municipal de Ensino de Belém–
2010 e 2015

INFRAESTRUTURA BÁSICA	2010	2015
Água filtrada	98%	96%
Água via rede pública	83%	78%
Energia via rede pública	100%	100%
Esgoto via rede pública	48%	46%
Coleta de lixo periódica	99%	98%
Internet	22%	40%
Banda larga	21%	38%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do QEdu (c2018).

No período analisado, foi possível constatar mudanças nas condições de funcionamento das instituições de ensino infantil, chegando inclusive à diminuição nos serviços básicos ofertados às crianças, sendo que apenas a infraestrutura da internet e banda larga alcançaram

crescimento, embora os estudos na área demonstrem que, para fazer a manutenção desses serviços, o poder público municipal não precisaria dispor de uma magnitude de recursos, isso não foi priorizado. Os dados revelam ainda a falta de investimentos nesses insumos: somente o acesso à internet banda larga foi teve acréscimo. Contudo, ainda está bem distante do que determina a meta 7.15 estabelecida pelo PME, que busca universalizar, até 2020, o acesso à banda larga de alta velocidade na rede pública de educação básica no município de Belém.

Os dados de infraestrutura presentes no Censo Escolar sobre as dependências dessas instituições também pouco se diferenciam, considerando os dados presentes no ano de 2010 e 2015, como consta na Tabela 16.

Tabela 16 – Dependências do ensino infantil regular na Rede Municipal de Ensino de Belém – 2010 e 2015

Dependências das Instituições de Educação Infantil	2010	2015
Biblioteca	8%	43%
Lab. Informática	44%	43%
Lab. Ciências	1%	1%
Quadra de esportes	38%	38%
Sala de leitura	38%	29%
Sala de Diretoria	74%	78%
Sala de Professores	64%	67%
Sala de atendimento Educacional Especializado (AEE)	2%	31%
Alimentação aos alunos	99%	100%
Cozinha	97%	99%
Banheiro dentro do prédio escolar	93%	96%
Banheiro fora do prédio escolar	5%	13%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do QEdU (c2018).

De acordo com os dados da Tabela 16, no caso das dependências físicas existentes na rede municipal, apenas a dependência Biblioteca e Sala de AEE apresentaram crescimento expressivo, enquanto que as demais tiveram diminuição, com destaque para Sala de Leitura, que teve perda de 8% no período analisado. Observando os dados do Qedu, verificamos um número extenso de dependências nessas instituições, o que requer do poder público municipal planejamento e priorização dos investimentos, de modo a garantir recursos orçamentários para arcar com o custo na manutenção das condições de infraestrutura, como instalações adequadas, recursos pedagógicos e didáticos satisfatórios, uma vez que nessa disposição ainda não constam algumas dependências que o CME estabelece como obrigatórias para o funcionamento dessas instituições, como Brinquedoteca, Parque Infantil, entre outros.

Dessa forma, os dados da Tabela 16 evidenciaram uma preocupação da SEMEC com as condições de oferta dessa etapa de ensino em Belém, pois, diante das condições de infraestrutura apresentados, é urgente garantir, no mínimo, uma infraestrutura que contemple

as reais necessidades das crianças frente ao seu processo de ensino-aprendizagem, com vistas a contribuir para o seu desenvolvimento integral, e isso envolve a oferta de espaços de lazer, materiais pedagógico, brinquedos, livros, equipamentos, entre outros.

Ainda em relação aos dados de infraestrutura, observa-se que estes também se distanciam do que o CAQi estabelece enquanto condições mínimas de funcionamento com qualidade, cuja oferta envolve alguns insumos que impactam diretamente nos custos, tanto de manutenção, quanto de implantação, principalmente, se considerarmos a estrutura da creche, que tem especificidades que precisam ser consideradas pelo poder público municipal, enquanto um direito da criança.

O PNE/2014 também estabelece a construção de padrões mínimos de qualidade de oferta educacional, por meio da implantação do CAQi enquanto um instrumento que garante a todas as instituições públicas do país condições iguais de oferta educacional a um ensino público de qualidade, de acordo com que está legitimado no “Inciso I do art. 206 da CF/88, conforme estabelece o PNE, deverá ter como referência a complexidade e diversidade existente nos arranjos de oferta escolar” (ARAÚJO, 2017, p. 74).

Ainda em relação à infraestrutura, verifica-se que o PME traçou metas e estratégias no que diz respeito às condições de oferta e funcionamento das instituições de ensino da rede municipal de Belém, procurando se adequar aos padrões de qualidade estabelecidos na legislação em vigor, dentre as quais destacamos as metas 1.5; 1.6; 1.7; e 1.8:

1.5 diagnosticar os prédios próprios existentes na rede municipal de ensino de Belém, identificando as condições de infraestrutura dos mesmos, para adequação aos padrões de qualidade ao funcionamento da Educação Infantil previstos na legislação em vigor;

1.6 construir prédios próprios com vias de acessibilidade e infraestrutura adequadas ao atendimento da população de 0 a 5 anos, conforme a legislação vigente;

1.7 extinguir os convênios de subvenção social, substituindo-os progressivamente por prédios próprios e adequados ao atendimento da Educação Infantil, absorvendo 100% da demanda oriunda dos mesmos, até o final do plano vigente.

1.8 captar recursos em programas de nível federal para construção, reforma e ampliação de prédios destinados à Educação Infantil (BELÉM, 2015, p. 23).

No que se refere à meta 1.5, percebe-se que, embora o município de Belém tenha estabelecido metas para se adequar aos padrões de qualidade definidos na legislação nacional, a análise dos dados revela um retrato desfavorável das condições de infraestrutura dessas instituições, uma vez que o próprio poder público municipal não consegue instituir políticas de ampliação de vagas dotando os espaços com recursos materiais e infraestrutura, adequado ao

atendimento com qualidade. Todavia, o poder público municipal deveria pelo menos conhecer o contexto atual das condições físicas existentes das instituições que estão em funcionamento, se pretende modificar a realidade educacional dessa etapa de ensino. Convém apontar que, se não há um monitoramento das políticas educacionais, não há como avaliar se estão alcançando ou não os objetivos propostos, ou se é preciso fazer ajustes, modificações e replanejamento das ações.

Com relação às metas 1.6 e 1.7, verifica-se no recorte temporal da pesquisa, conforme já foi apresentado no decorrer do texto, que houve ampliação do atendimento nessa etapa de ensino, em prédios que não são construção da SEMEC, como os centros comunitários e os anexos. Já nas UEI's e escolas municipais, que são instituições próprias, percebeu-se um aumento de apenas 3 unidades em ambas as categorias até o ano de 2015, demonstrando que essa ampliação não representa melhorias na qualidade do ensino e sim um retrocesso, considerando as condições infraestruturais dos anexos e dos centros comunitários.

O estudo revelou que o FUNDEB teve efeito positivo, comparando os dados de elevação apresentados tanto na Tabela 15, quanto na Tabela 16 sobre alguns aspectos referentes as condições de infraestrutura das instituições de ensino infantil na rede municipal de ensino de Belém, embora ainda esteja bem distante daquilo que fora esperado, principalmente, a partir da implementação do FUNDEB, que é uma política que direciona recursos para financiar essa etapa de ensino, a fim de elevar o padrão de qualidade dessas instituições de ensino.

Segundo Araújo (2017, p. 78), “o baixo valor aluno FUNDEB para as creches é apontado como um componente preocupante em termos de condições de oferta nessa etapa de ensino”, visto que o custo elevado desta impõe maiores aportes de recursos, criação de políticas públicas, planejamento e comprometimento da gestão em buscar parcerias. Vale ressaltar que o que é repassado pelo fundo acaba sendo destinado majoritariamente para pagamento de professores, impossibilitando maiores investimentos nas condições de oferta que garantam um padrão mínimo de qualidade nas instituições de ensino infantil.

Assim, percebemos a partir da análise dos dados e dos documentos, que a oferta de uma Educação Infantil de qualidade depende de uma série de elementos estruturais, como equipamentos, instalações físicas adequadas, entre outros, principalmente, que assegure condições adequadas as crianças e atenda às especificidades de sua faixa etária. Além disso, as condições de oferta a partir desse indicador referem-se diretamente a fatores econômicos, sociais, políticos, gerenciais e requerem articulações entre os entes federados; pode ser uma das estratégias para enfrentar o desafio de garantir educação infantil de qualidade a todas as crianças belenenses, que ainda não tem o seu direito à educação efetivado (RIBEIRO, 2016).

Isso implica no estabelecimento de políticas públicas que assegurem e priorizem pelo menos condições dignas de atendimento para as crianças de 0 a 5 anos, o que envolve uma estrutura física dos estabelecimentos com espaços arejados, salas de aula amplas, banheiros adaptados, com materiais adequados para sua faixa etária, brinquedotecas, bibliotecas, entre outros, demandando compromisso na gestão e maiores investimentos.

4.3.3 FORMAÇÃO DOCENTE

A seguir, analisamos os efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta da Educação Infantil em relação à formação dos professores da rede municipal de ensino de Belém, que atuam na Educação Infantil. Para isso, apresentamos as metas do PME e do PNE/2014, retomamos aos balanços das despesas com pagamento de professores e as discussões da subseção 3.4 referente aos Parâmetros e Indicadores de Qualidade para essa etapa de ensino.

Um aspecto importante quando analisamos o FUNDEB, a partir desse indicador, é verificarmos de que modo ele vem contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino. Nesse aspecto, a valorização profissional e as condições do trabalho do professor podem evidenciar ações que os governos estão traçando enquanto políticas e normas para promover a valorização dos profissionais da educação e a melhoria da qualidade do ensino.

Para proporcionar uma educação de qualidade, é imprescindível que o professor tenha formação adequada, e esta está diretamente associada à valorização dos profissionais da educação; fatores como, investimentos na carreira, progressão funcional e políticas de valorização profissional, centrada no tripé: “valorização docente, carreira e condições de trabalho”, são elementos necessários, além de ser um direito tanto da criança quanto do profissional da educação (BELÉM, 2015, p. 76).

De acordo com o PME (BELÉM, 2015), no município de Belém, nas últimas duas décadas, vem crescendo o número de cursos na área de formação de professores e gestores escolares, tanto na rede pública quanto privada de ensino superior.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação – MEC, nos últimos cinco anos, tem mostrado empenho ao estabelecer e implementar políticas públicas destinadas à formação inicial e continuada de professores, especialmente aqueles vinculados à rede pública de ensino, por meio de diversos programas, como a Plataforma Paulo Freire – PARFOR (Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica), Universidade Aberta do Brasil – UAB, Programa de Formação de Gestores Escolares – PROGESTÃO, Programa de Formação de Professores para a Educação Infantil – PROINFANTIL, dentre outros (BELÉM, 2015, p. 77).

A partir dessas informações, é possível destacar que o poder público municipal reconhece o que consta no PNE/2001 ao estabelecer prioridade nos programas de formação aos trabalhadores da educação, traçando inclusive diretrizes e metas, com o objetivo de qualificar o quadro dos profissionais de educação da rede pública municipal de Belém:

META 15: atuar, em regime de colaboração entre a União e o Estado, com o objetivo de, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PME, estabelecer política de formação dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

META 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino;

META 18: assegurar, no prazo de 1 (um) ano, a existência de Planos de Cargos, Remuneração e Carreira para os(as) profissionais da educação básica pública municipal, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

De acordo com as metas estabelecidas pelo PME no que se refere à política de formação docente dos profissionais da educação da rede municipal de ensino de Belém, verifica-se que o município tem uma preocupação com a formação inicial e continuada dos professores que atuam na rede, com a valorização desses e a proposta de criação do Plano de Cargos, Remuneração e Carreira, inclusive tendo como referência salarial o piso nacional profissional, o que também se coaduna com as metas 15, 16, 17 e 18⁴¹ estabelecidas pelo PNE/2014.

Segundo dados do Observatório do INEP (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018), que faz o monitoramento das metas do PNE/2014, na região Norte, especificamente, no estado do Pará, o percentual de docentes que lecionam na Educação Infantil até o ano de 2016 correspondeu a 47,4% dos que

⁴¹ A Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre União, os Estados, o distrito federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política, nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394/96, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; Meta 16: formar em nível de pós-graduação cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos (as) os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (PNE/2014).

possuem formação superior na área de atuação, enquanto que a avaliação da meta 16 do PNE/2014, que trata da pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, até o ano de 2017, o percentual foi 21,3% dos professores de Educação Básica do Pará com pós-graduação; desses, 37,4% têm cursos de especialização; 2,4% de mestrado; e 0,4% de doutorado. O estudo observou que, no ano de 2017, apenas 26,4% dos professores havia realizado cursos de formação continuada.

No município de Belém, conforme o PME, a SEMEC vem investindo significativamente na formação continuada dos professores da rede, por meio do centro de formação de professores, que atende aos professores que atuam no Ensino Fundamental, cujo foco são os processos de alfabetização. Em relação à formação docente, os professores têm direito à formação em contexto de trabalho, que concretiza na Hora Pedagógica⁴², a qual conta com assessoramento e acompanhamento da coordenação pedagógica das instituições de ensino, equipe técnica da diretoria de educação da SEMEC.

No que se refere à Educação Infantil, a formação continuada dos professores é realizada semestralmente pela Coordenação de Educação Infantil (COEI), com o objetivo de analisar o conhecimento articulador dos processos teórico-metodológicos mediados nessa etapa de ensino, fazer estudos sobre a organização curricular, discutir a proposta pedagógica e partilhar as atividades desenvolvidas em sala de aula. Também é realizado o assessoramento e formações específicas nas instituições de ensino, referentes às demandas solicitadas tanto por essa equipe quanto pelos docentes; geralmente, esse assessoramento é feito uma vez ao mês, denominado Formação em Contexto de Trabalho, e tem a duração de seis horas corridas. No entanto, vale destacar que os professores de Educação Infantil não possuem Hora Pedagógica, exatamente por essa etapa de ensino não contar com a presença de salas ambientes e possuir portanto, outros professores.

A Resolução nº 22 regulamenta, em seu capítulo X, normativas referentes aos recursos humanos, instituindo níveis de formação específica para os professores do município de Belém atuarem na Educação Infantil:

Art. 20. A função docente será exercida por professores com habilitação em nível superior, no curso de Licenciatura Plena em Pedagogia ou outra

⁴² De acordo com Ferreira (2005), a Hora Pedagógica correspondia ao espaço reservado para formação docente no próprio local de trabalho do professor, no qual eram propiciados momentos de estudo, planejamento e encaminhamento de questões relacionadas ao seu fazer pedagógico. Era organizado pela Coordenação Pedagógica das próprias instituições de ensino e se concebia de quatro horas semanais remuneradas pelo poder público.

formação de professores para atuar na Educação Infantil e anos iniciais da Educação Básica; [...]

Art. 22. O serviço técnico-pedagógico será exercido por profissional habilitado em Pedagogia ou Licenciado Pleno com pós-graduação especialmente estruturada para este fim;

Art. 23. As mantenedoras e as unidades de Educação Infantil deverão propiciar formação continuada aos professores e demais profissionais que atuem nesta etapa.

Art. 24. Deverá ser garantida ao professor de crianças com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, formação continuada, assessoria especializada e sistemática;

Art. 25. O estagiário, estudante de curso na área educacional, desenvolverá especificamente atividades de observação e/ou acompanhamento pedagógico sob a supervisão do professor regente (BELÉM, 2012, art. 20-25).

Quando se analisa a formação docente a partir da Resolução, é possível perceber que a SEMEC tem se organizado em consonância com o que a LDB/96 estabelece no seu artigo 62 enquanto formação específica para os docentes atuarem na Educação Básica, aqui, especificamente, na etapa Educação Infantil. Assim, abrange tanto a rede pública municipal quanto as instituições conveniadas que atuam nessa etapa de ensino, buscando cada vez mais qualificar o seu quadro de professores no exercício do magistério, na perspectiva de promover a melhoria da qualidade do ensino.

Ainda em relação às metas traçadas pelo PME, é possível evidenciar proposições de elevar o nível de qualificação dos docentes que atuam na rede municipal de ensino de Belém, enquanto um fator indutor na melhoria da qualidade, tendo em vista que é fundamental que os professores aprofundem seus conhecimentos por meio da formação continuada, com o incentivo de realizar cursos de pós-graduação, enquanto formação permanente para seu aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político.

Entretanto, percebe-se que, apesar da regulamentação dessa política municipal, não há uma meta local definida. Assim, é necessário que o município de Belém avance rumo a uma educação de qualidade, instituindo políticas públicas que abranjam as condições de trabalho, a formação inicial e continuada, política salarial, entre outros, o que requer comprometimento na gestão e maiores investimentos por parte do poder público. De acordo com o PME (BELÉM, 2015), no que diz respeito à carreira docente:

Observa-se uma lentidão do poder público no sentido do atendimento das reivindicações dos trabalhadores e profissionais da educação pública, cujo movimento historicamente tem lutado pela efetivação do seu Plano de Cargo, Carreira e Remuneração, aliado ainda ao desrespeito do atendimento dos direitos já conquistados (progressão funcional, jornada de trabalho, pagamento de perdas salariais, aposentadoria em tempo devido, reajuste

salarial compatível com as necessidades da categoria etc.) (BELÉM, 2015, p. 78).

Outro detalhe importante quando se analisa o nível de formação dos professores é que consta que, durante muitos anos, não foi realizado concurso público para professor efetivo na rede municipal. De acordo com Faria (2014, p. 77), durante a gestão do ex-Prefeito Edmilson Rodrigues (1997-2004), ocorreu a inclusão dos educadores que trabalhavam na Fundação Papa João XXIII “lotados nas instituições públicas da rede municipal, no quadro de educação infantil na SEMEC, com formação em magistério, ficando enquadrados na categoria de Professor Pedagógico - MAG. 01” (Lei nº 7.973 – BELÉM, 1999).

A Tabela 17 informa o quantitativo de professores que atuam na Educação Infantil da rede municipal de ensino de Belém e o seu nível de formação.

Tabela 17 – Enquadramento funcional e número de professores por nível de formação da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém (PA) – 2013-2015

Nível de Formação	2013		2014		2015	
	Efetivos	Contratados	Efetivos	Contratados	Efetivos	Contratados
Ensino Fundamental	-	3	-	2	-	4
Ensino Médio	85	189	77	217	70	216
Médio Normal ou Magistério	1	1	0	1	2	2
Superior bacharelado	14	71	14	59	10	76
Superior com Licenciatura Plena	517	21	499	30	555	29
Especialização	16	3	13	6	28	8
Mestrado	0	0	0	0	0	0
Doutorado	0	0	1	0	1	0
Total	633	288	604	315	666	335

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do censo escolar/INEP dos anos 2013 a 2015.

O quantitativo de professores efetivos da RME Belém que atua na Educação Infantil, de 2013 a 2015, apresentou um crescimento de apenas 5,2%, embora, no ano de 2014, tenha ocorrido decréscimo de -4,6%, voltando a crescer no ano seguinte. Além disso, no período, houve redução no número de docentes efetivos com formação em nível médio (-17,6%). A LDB/96, em seu art. 62, admite “como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível na modalidade normal”, o antigo magistério (BRASIL, 1996a, art. 62).

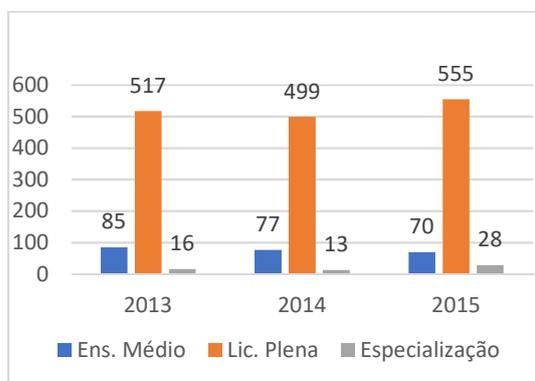
Em relação aos docentes efetivos com formação em nível superior bacharelado, entre os anos de 2013 e 2015, houve redução de -28,6%, o que difere do que foi observado no número de docentes com licenciatura plena, que nesse período teve acréscimo de 7,3%. Quanto aos docentes efetivos com pós-graduação, observamos uma ampliação no nível de formação em cursos de especialização, em torno de 75%. No entanto, não foram encontrados dados que indiquem docentes com nível de formação em cursos de mestrado; já em cursos de doutorado, consta apenas 1 docente, um dado preocupante no que diz respeito à formação continuada do professor – embora conste na meta 18.4 do PME garantir licenças remuneradas e incentivos salariais aos professores efetivos da rede municipal para qualificação *stricto sensu*, em cursos de mestrado e doutorado, a partir do primeiro ano de vigência do plano.

Diante dos dados apresentados, com relação ao número de professores com contratos temporários, percebemos que, entre os anos de 2013 a 2015, o número de docentes foi ampliado em 16,3%; além do mais, houve um aumento no quantitativo de professores contratados com formação em nível médio (14,28%) e, ainda, o número de docentes com formação em nível médio magistério foi acrescido de 1.

Outro dado importante tem relação com o quantitativo de professores contratados com formação em ensino superior bacharelado. Entre os anos de 2013 a 2014, apresentou decréscimo de -17%, voltando a crescer de 2014 a 2015, em 28,8%. No que concerne à formação em nível superior licenciatura plena, foi observado um aumento de 42,8% entre os anos de 2013 a 2014, e decréscimo de -3,33%% entre os anos de 2014 a 2015. Quanto à formação em nível de pós-graduação em cursos de especialização, percebe-se um crescimento de 166,6%. Entretanto, no período analisado, não constam dados que indiquem professores contratados com formação em nível de pós-graduação em cursos de mestrado e doutorado.

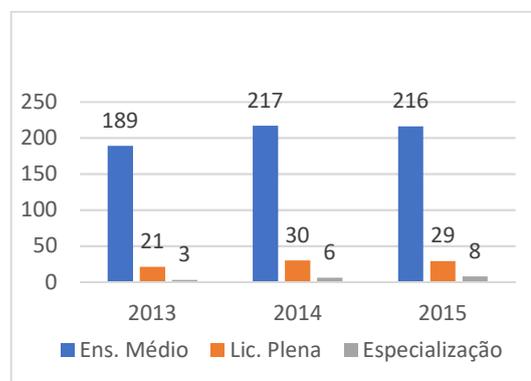
No que diz respeito ao nível de formação dos professores efetivos da rede municipal que atuam na Educação Infantil, em primeiro lugar, percebe-se o FUNDEB teve implicações positivas, conforme os dados da Tabela 17, dentre os quais podemos destacar o aumento de 75% no número de professores com formação em cursos de especialização.

Gráfico 4 – Formação dos professores efetivos da Educação Infantil na rede municipal – Belém (PA) – 2013-2015



Fonte: elaborado pela autora a partir dos microdados do censo escolar/INEP (2013 a 2015).

Gráfico 5 – Formação dos professores contratados da Educação Infantil na rede municipal – Belém (PA) – 2013-2015



Fonte: elaborado pela autora a partir dos microdados do censo escolar/INEP (2013 a 2015).

Para além desses dados, em relação ao nível de formação dos professores efetivos, observamos um avanço quanto à sua formação em nível superior com licenciatura plena, que teve um aumento, assim como no quantitativo de educadores com formação em nível de pós-graduação em cursos de especialização; todavia, não foram encontrados dados de professores temporários com formação em cursos de mestrado e doutorado. Desse modo, a partir das análises, percebemos a necessidade do poder público municipal, juntamente com o governo federal, criarem políticas públicas de valorização desses profissionais, quer seja pela questão salarial, como também pelo reconhecimento legal enquanto docentes da Educação Infantil.

Em relação ao Gráfico 5, percebemos que a SEMEC manteve no período analisado uma política de contratos temporários com professores para atuar nessa etapa de ensino, o que já é um dado preocupante, visto que esses docentes não possuem os mesmos direitos trabalhistas que um professor efetivo na carreira possui, como férias, 13º salário, estímulo à formação continuada, entre outros, o que se reflete na atuação condigna desse profissional. Além disso, os dados também evidenciaram um aumento no número de docentes que atuam nessa etapa de ensino, com nível de formação abaixo do que é exigido pela legislação para atuar no trabalho docente, conforme percebemos ao analisarmos o aumento no número de professores contratados, apenas com formação em nível médio.

Considerando os dados descritos na Tabela 17, vale ressaltar que, no ano de 2012, foi realizado concurso público (nº 01/2011) para provimento de vagas de professores efetivos licenciados em pedagogia plena na RME Belém. Nele foram ofertados 1.288 vagas, entre professores e técnicos pedagógicos. Os dados analisados revelam que houve diminuição no

número de professores com formação em nível médio e isso pode estar relacionado com a realização desse concurso público.

Ainda com relação aos dados apresentados na Tabela 17, constatamos alguns avanços do FUNDEB nas condições de oferta referentes à formação dos professores da rede municipal que atuam na Educação Infantil, dentre as quais evidenciamos: a ampliação no quantitativo de docentes, que, até o ano de 2015, foram efetivados na rede por meio de concurso público; assim como decréscimo no número de professores efetivos com formação em nível médio, tanto quanto uma elevação no quantitativo de professores com formação em nível superior com licenciatura plena. Além disso, também foi observada elevação nos cursos de pós-graduação, com destaque para os cursos de especialização. No entanto, vale destacar que os professores não tem licença para cursar a especialização.

Entretanto, consideramos que, para elevar o nível de qualificação dos profissionais da educação que atuam na rede municipal, é necessário que se avance na formação continuada desses, tanto em cursos de mestrado quanto em curso de doutorado e, busque alcançar a meta 16 proposta pelo PNE/2014 de, elevar em 50%, até 2024, o nível de formação dos professores em cursos de especialização, mestrado e doutorado; assim como, a meta 16 do PME, que também determina a elevação desse mesmo percentual, porém, até o final do decênio 2025.

Quanto ao concurso público nº 01/2011, foram nomeados para atuar na Educação Infantil, até o ano de 2015, 555 docentes, como consta no Censo Escolar, apresentado na Tabela 17; dentre esses, houve crescimento no quantitativo de docentes com pós-graduação em cursos de especialização, entretanto, o número de docentes com formação em cursos de mestrado e doutorado ainda é incipiente, “fato que comprova que a carreira não é atrativa para possuidores do diploma de mestrado e doutorado” (PEREIRA, 2017, p. 64).

Voltando ao objeto de estudo deste trabalho, que é verificar os efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta, a partir da formação do professor, é importante discutir a respeito das condições de trabalho dos docentes que atuam na Educação Infantil, enquanto um componente que interfere diretamente na qualidade do ensino ofertado às crianças de 0 a 5 anos.

Segundo Faria (2014, p. 118), com relação às condições de trabalho dos professores que atuam na Educação Infantil na RME Belém, “não há condições favoráveis para o processo ensino-aprendizagem, pois a estrutura física das UEs não é adequada, faltam profissionais de apoio para auxiliar o trabalho”, também cabe destacar, as condições das UP’S e dos anexos que são espaços adaptados e precários, o que demonstra que condições estruturais e materiais nas instituições de ensino não são satisfatórias e se enquadram num conjunto de necessidades que comprometem o processo ensino aprendizagem, uma vez que, para que o professor possa

desenvolver um trabalho de qualidade, ele precisa de ambiente atrativo que o motive e faça com que se sinta decidido a desenvolver seu trabalho com mais empenho e determinação.

De acordo com Correa (2003, p. 100), na Educação Infantil, um dos critérios que também é determinante no trabalho do professor é a “razão adulto/criança, enquanto condição necessária para que as crianças tenham os seus direitos respeitados e relaciona-se à própria condição de trabalho do professor”. A legislação que atualmente regulamenta o quantitativo de crianças por professor nas instituições de Educação Infantil é a Resoluções nº 22/2012 e a Resolução nº 29/2017⁴³. Nesse contexto, percebe-se que a SEMEC está em desacordo com o que orienta a legislação para o atendimento nessa etapa de ensino, o que trará reflexos negativos para a qualidade do ensino e, principalmente, sobrecarregará ainda mais o trabalho dos professores.

Sobre o quantitativo de crianças por professor, as normativas legais instituídas pelo MEC orientam as secretarias de ensino a instituir “a proporção de 6 a 8 crianças por professor (para as crianças de zero a um ano), 15 crianças por professor (para crianças de dois a três anos) e 20 crianças por professor (para turmas de quatro a cinco anos)” (BRASIL, 2009; MEC/SEB, 2009).

De acordo com Araújo (2017), essa situação é agravada no atendimento em creches, em que temos:

72,7% das escolas urbanas e 61% das rurais ferindo a recomendação, ou seja, com salas que comportam mais de 16 crianças entre zero a três anos. E mais da metade das salas urbanas que atendem crianças de quatro a cinco anos também se encontram acima do recomendado. Tais informações demonstram que uma estratégia recorrente para compensar a remuneração a menor realizada no FUNDEB para essa etapa tem sido ferir uma das normas garantidoras de padrão mínimo de qualidade, ou seja, superlotar as salas e diminuir o impacto em contratação de docentes (ARAÚJO, 2017, p. 81).

Segundo Correa (2003, p. 100),

Embora se possa considerar um avanço o fato de haver orientações oficiais, estabelecendo-se como um dos critérios de qualidade uma razão adulto/criança que privilegie pequenos agrupamentos, as condições objetivas

⁴³ Essa resolução altera os incisos I, II e III do art. 14 da resolução nº 22/2012. Na resolução nº 29/2017, foi acrescido o número de crianças por professor. Nas turmas de berçário, passou de 6 para 9; nas turmas de jardim, passou de 20 para 28 crianças por professor. Além disso, houve aumento no quantitativo de crianças nas salas de aulas nesses estabelecimentos, o que pode ser observado nas turmas de maternal (de 25 para 28 crianças por turma) e nas turmas de jardim (de 20 para 28 crianças por turma) (BELÉM, 2012, 2017).

não são oferecidas, porque não há políticas de financiamento para a educação infantil.

Vale ressaltar que, mesmo com a atual política do FUNDEB, que repassa recursos para os municípios investirem nessa etapa de ensino, essa questão ainda não foi resolvida, uma vez que as políticas educacionais para a Educação Infantil se vêm diante de enormes desafios, tendo que ampliar a oferta com qualidade, investir em melhores condições de trabalho, entre outros, carecendo de priorização nos investimentos para cumprir o que vem sendo determinado tanto pelo PNE/2014 quanto pelas políticas municipais. Assim, quanto à organização em agrupamentos ou turmas de crianças nas instituições de Educação Infantil, a legislação educacional não regulamentou esse dispositivo e deixou sob a responsabilização das secretarias municipais de educação e de seus respectivos conselhos definirem o que priorizam enquanto qualidade do ensino a ser ofertado.

Além do mais, ao cumprir o que normatiza a Resolução 22, tanto a SEMEC quanto o CME acabam desconsiderando o ambiente no qual se dá a oferta da Educação Infantil, em as que crianças e os profissionais dessa etapa de ensino permanecem, em média, um terço de seu dia, sem considerar que essas condições afetam significativamente a vida de seus usuários, além de influenciar no projeto político pedagógico e o processo ensino-aprendizagem ali desenvolvidos. No entanto, é importante considerar que, em se tratando da Educação Infantil, isso nos remete a mais uma estratégia para ampliar a oferta dessa etapa de ensino, superlotando salas de aula e diminuindo os encargos trabalhistas com salários de professores.

Um dado importante precisa ser problematizado quando analisamos as condições de oferta a partir da formação docente, em relação à proporção professor/criança. É referente ao quantitativo de professores habilitados com formação específica e atuação desses na proporção de professores por turma; se são somente admitidos pela SEMEC professores habilitados ou se é permitido nesse quantitativo a atuação de estagiários de pedagogia exercendo função docente em sala de aula, a qual legalmente deve ser exercida por professor licenciado pleno, conforme instituído na LDB/96, art. 62, considerando que a Resolução 22, no capítulo X, referente aos recursos humanos, não especifica como se dará a composição e a lotação desses em sala de aula e suas devidas habilitações (BELÉM, 2012).

Vale ressaltar que, em se tratando das políticas educacionais voltadas à primeira infância, em que, ao longo de sua história, priorizou-se a ampliação da oferta, por meio da precarização do atendimento e baixos investimentos, se faz necessário averiguar se realmente a legislação está sendo cumprida, uma vez que, se um estagiário assume uma função docente,

ele tende a comprometer todo um trabalho desenvolvido com essa etapa de ensino, porque ainda está em processo de formação, não tem acesso a programas de formação continuada, não dispõe de requisitos básicos para atuar e promover uma educação infantil de qualidade.

Os efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta referentes à formação do professor efetivo que atua na Educação Infantil revelaram que, no período analisado, houve melhorias nas condições de oferta na RME Belém, envolvendo melhorias na formação e qualificação, o que pode ter contribuído para um aprimoramento da prática pedagógica e reflexão dos aspectos que envolvem sua atuação integral nessa etapa de ensino. Entretanto precisamos avançar no que se refere à formação continuada, inclusive em cursos de pós-graduação, como mestrado e doutorado, conforme evidenciamos no texto.

É urgente que o poder público municipal amplie seus investimentos na carreira profissional do magistério e se articule com o governo federal no sentido de fazer valer o regime de colaboração, e também que institua o Plano de Cargos, Remuneração e Carreira, inclusive, tendo como referência salarial o piso nacional profissional.

Cabe ressaltar que a SEMEC precisa se organizar no sentido de tornar o concurso público um requisito para o ingresso na rede, uma vez que manteve uma política de contratos temporários e ainda admitiu esses professores sem formação específica para atuar nessa etapa de ensino, como determina a legislação, o que se reflete na qualidade do ensino ofertado.

Faz-se necessário também avançar no que diz respeito às condições de trabalho na Educação Infantil, visto que, de 2010 a 2015, foi observado um retrocesso nos recursos humanos, especificamente, na composição professor/criança; o CME e a SEMEC, para ampliar a oferta dessa etapa de ensino e baixar os custos com pagamento de professores, desrespeitaram orientações do MEC instituídas nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, no parecer CNE/CEB nº 20/2009 e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que comprovaram que salas lotadas com crianças pequenas não apresentam condições para que a oferta ocorra em condições que favoreçam a aprendizagem e o desenvolvimento integral. Além disso, compromete a prática pedagógica do educador que necessita de condições mínimas de qualidade para desenvolver seu trabalho dignamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A devida compreensão da dinâmica de financiamento da educação no Brasil exige o reconhecimento dos mecanismos que dão materialidade a esse debate frente à política de ajuste fiscal, que retira direitos sociais conquistados nos marcos regulatórios infraconstitucionais, especificamente, em relação ao financiamento da Educação Infantil, que tem sua história marcada por ausências do poder público em prover a sua manutenção e oferta.

No percurso da educação de crianças em nosso país, registra-se fragmentações, mobilizações e falta de investimentos. A insuficiência de recursos disponibilizados a essa etapa de ensino foi um dos fatores responsáveis pela existência de políticas públicas focalizadas, seletivas e compensatórias, expressas pelo número reduzido de instituições mantidas pelo poder público. Nesse cenário, havia, de um lado, no setor educacional, a constante busca pela regulamentação desse atendimento sob a responsabilidade do poder público; e, de outro, a insuficiência de recursos específicos para custear essa etapa de ensino, favorecendo a entrada de programas assistencialistas, de baixo custo, voltados para a população carente.

Além disso, a falta de disposição política dos governos para ampliar a oferta de vagas, com garantia de investimentos, principalmente, por meio da discussão e do acompanhamento de fontes específicas de financiamento e das formas de sua utilização, também marcou a história do atendimento à criança no país. Para modificar esse quadro e reparar a dívida histórica com a educação das crianças pequenas, é necessário, portanto, inverter a lógica que tem dirigido a política de financiamento educacional, ampliando o volume de recursos destinados à Educação Infantil.

Mesmo a partir da classificação, pela LDB/96, da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, não foram atribuídas fontes de financiamento para sua manutenção e para investimento em suas redes de ensino, e, logo em seguida, ainda no ano de 1996, foi instituída a política de fundos FUNDEF, em que se priorizou o Ensino Fundamental, em detrimento das demais etapas e modalidades da Educação Básica, dentre elas a Infantil.

Sendo assim, a pesquisa buscou evidenciar quais os efeitos do FUNDEB no financiamento e nas condições de oferta da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, nos períodos de 2007 e de 2010 a 2015. Para tanto, selecionamos 2 indicadores, escolhidos para tratar do financiamento (por meio da análise dos balanços municipais) e das condições de oferta (analisando acesso, infraestrutura e formação docente).

Assim, buscamos identificar os determinantes legais que fundamentam a lógica de financiamento na legislação acerca da Educação Infantil. Nesse ínterim, percebemos que as

mudanças ocorridas nas últimas décadas em diversos aspectos, sobretudo, com a institucionalização dessa etapa de ensino, modificaram o quadro do atendimento e instituíram mecanismos de financiamento.

No Brasil, nos marcos regulatórios mais recentes, a Educação Infantil passou a ser reconhecida como parte dos sistemas de ensino, e assumiu papel estratégico na aferição das políticas públicas, especialmente, a partir das legislações que reconheceram os direitos da criança, instituídos na CF/88, no ECA/90, na LDB/96 e nos demais dispositivos legais criados nos últimos anos, elencando a educação infantil como um direito das crianças de 0 a 5 anos de idade, no PNE (BRASIL, 2001, 2014), na EC/59 e atualmente no FUNDEB.

O direito à educação, legitimado em vários documentos oficiais, vem ao longo do tempo sendo discutido por estudiosos da área, os quais apontaram problemas referentes ao acesso e à qualidade do ensino prestado. Todavia, embora a política educacional brasileira tenha expandido o número de matrículas em creches e pré-escolas nas redes municipais, um considerável contingente de crianças ainda não tem o seu direito constitucional atendido. Essa discussão está diretamente relacionada ao financiamento da Educação Infantil, sendo este apontado como um dos possíveis entraves para a concretização do direito humano à educação.

Também evidenciamos que esse direito à educação consagrado às crianças, expresso na legislação discutida ao longo do texto, não garante por si só fontes específicas de recursos para a manutenção e oferta desse ensino com qualidade mínima, fato que também marcou a história do atendimento à infância brasileira e só passou a se modificar a partir dos anos 1990, com a entrada das políticas de fundo no cenário brasileiro, como o FUNDEF e o FUNDEB.

Com a instituição do FUNDEF, retomou-se no cenário educacional o debate quanto à necessidade de garantir prioridade aos investimentos na Educação Infantil e de defender uma política de financiamento específica, direcionada para essa etapa de ensino, uma vez que o FUNDEF levou à desaceleração na oferta de matrículas, que antes vinham apresentando índices de crescimento. Assim, com a focalização dos recursos no Ensino Fundamental, pouco restava para estados e municípios investirem na Educação Infantil, de maneira que essa política de financiamento acabou trazendo efeitos negativos, dificultando a oferta de vagas na educação das crianças de 0 a 5 anos.

A partir de 2007, a implementação do FUNDEB representou um avanço significativo, pois, pela primeira vez, teve essa etapa de ensino garantida em lei uma fonte específica de recursos para o seu provimento, o que fortaleceu o reconhecimento e a importância atribuída à Educação Infantil no âmbito das políticas educacionais brasileiras.

O estudo evidenciou que a política do FUNDEB tem surtido efeitos positivos na realidade educacional dessa etapa em alguns municípios brasileiros, por meio de avanços na melhoria da qualidade do ensino, com a ampliação da oferta, na formação docente, aumento no volume de recursos arrecadados, entre outros. Entretanto, também percebemos que a política do FUNDEB intensificou a discussão sobre as marcantes desigualdades no acesso e a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros, principalmente, dos municípios mais pobres, que têm baixa arrecadação de impostos, dependendo, assim, das transferências governamentais e da complementação da União, tendo que, em grande parte desse ente federativo, o valor aluno/ano alcançado é bem abaixo do valor mínimo definido para o país.

A pesquisa revelou que os efeitos provocados pelo FUNDEB no município de Belém incluem mudanças positivas, principalmente se observarmos o volume do montante de recursos recebidos durante o período analisado, os quais se apresentam como um dos possíveis indutores no alcance das metas estabelecidas nas políticas nacionais e municipais. Nos dados de receitas por categoria, houve aumento das receitas correntes e de capital, com destaque para as receitas de capital, que cresceram em maior proporção.

Em relação às receitas destinadas a MDE, se evidenciou que foram ampliadas (em 29,90%), bem como as receitas totais do FUNDEB, as quais injetaram na educação do município de Belém um percentual de 41,05% a mais de recursos, no período de 2010 a 2015, aumento percebido em praticamente todos os anos da série histórica. Essa elevação das receitas do FUNDEB pode estar relacionada à ampliação no quantitativo das matrículas na rede pública municipal de ensino de Belém. Durante o período analisado, o FUNDEB se configurou como um importante indutor de recursos voltado para financiar as instituições de ensino na RME.

Quanto à movimentação dos recursos do FUNDEB, no período, houve aumento na transferência de recursos das receitas de impostos aos fundos estaduais (10,35%). No entanto, ao analisar as perdas de recursos, percebemos que, de 2010 a 2015, houve crescimento de 2,31% de perdas, ou seja, os dados revelaram que, ao longo da série histórica, Belém vem perdendo recursos, uma vez que estes não retornam na mesma proporção – ou seja, o município contribui com um valor maior do que recebe –, comprometendo o financiamento da educação municipal.

Dentre as despesas do FUNDEB gastas com pagamento de professores na Educação Infantil, é possível evidenciar que essas decaíram significativamente no decorrer da série histórica analisada, o que trouxe consequências negativas para a qualidade do ensino que vem sendo ofertado nessa etapa de ensino na RME Belém. Os dados também revelaram que os gastos foram elevados em outras despesas, não detalhadas nos balanços, mas, deduzimos que sejam relacionadas ao financiamento de instituições privadas sem fins lucrativos que mantêm

convênios com o poder público municipal e empresas responsáveis por serviços terceirizados prestados à Prefeitura Municipal de Belém.

A análise dos balanços orçamentários do município de Belém (receitas e despesas) evidenciou efeitos positivos do FUNDEB quanto à Educação Infantil, o que pode ser observado tanto no aumento dos recursos destinados à educação a partir de 2010, quanto na ampliação das receitas em MDE.

Os resultados, em geral, podem ser considerados preocupantes, tendo que, mesmo com aumento nas receitas municipais, os recursos destinados à Educação Infantil ainda se mostram insuficientes e, diante de uma crescente demanda, as perspectivas são ainda menos animadoras, principalmente no contexto das creches, as quais, como foi demonstrado, requerem uma política de investimentos que priorize o atendimento educacional às crianças belenenses com padrões de qualidade, em instituições públicas que ofereçam infraestrutura adequada, materiais e professores qualificados.

A realidade do município evidenciou desafios históricos em relação à educação de crianças de 0 a 5 anos. De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete, prioritariamente, aos municípios a garantia da oferta da Educação Infantil (BRASIL, 1988). Como já demonstrado, contudo, a oferta de vagas nessa etapa de ensino, na RME Belém, apresenta um grande déficit.

Quanto às condições de oferta, os efeitos do FUNDEB foram notados na ampliação do número de matrículas, sendo o município sozinho responsável por 57,64% desse aumento, comparado às demais redes de ensino (Federal, Estadual e Privada). Vale destacar que havia, em 2015, um total de 32.778 matrículas nessa etapa de ensino em Belém, sendo 18.893 somente na Rede Municipal. No entanto, foi possível perceber que a Rede Privada também ampliou suas matrículas no período analisado, em 40,8%, aproximando-se ao percentual da RME.

Diante dos dados analisados, destaca-se a necessidade urgente de ações mais incisivas, por parte do poder público, para ampliação do número de vagas para matrícula na rede municipal de ensino, construindo novas unidades educacionais a fim de garantir o direito à educação de crianças, de forma a avançar no cumprimento de seu dever constitucional, legitimado no art. 208 da CF/88.

Embora se tenha constatado a necessidade de expandir a oferta na Educação Infantil municipal por meio da criação de novas instituições, os dados revelaram um aumento de 53,33% no quantitativo de centros comunitários e de 16,67% em anexos, enquanto nas UEI's e nas escolas municipais – que são instituições da SEMEC –, percebemos pouco avanço no período estudado. Nesse sentido, consideramos que a oferta das matrículas da Educação Infantil

no contexto do FUNDEB foi ampliada em condições precárias de infraestrutura, pois tanto os centros comunitários quanto os anexos não atendem às necessidades dessa etapa de ensino, uma vez que se tratam de espaços adaptados (quitinetes, casas alugadas, prédios antigos...), que não oferecem possibilidades de atendimento com qualidade.

O estudo revelou efeitos positivos do FUNDEB na infraestrutura das instituições de ensino da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belém, havendo ampliação de infraestrutura básica e dependências, dentre as quais podemos citar: acesso à internet, banda larga, biblioteca, salas de Atendimento Educacional Especializado (AEE), embora ainda esteja bem distante daquilo que se espera, principalmente, havendo uma política de recursos voltada para essa etapa de ensino, o FUNDEB.

Nesse sentido, destacamos que não foram encontrados dados no censo escolar que possibilitem afirmar o atendimento aos padrões estabelecidos tanto nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) quanto nos Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (2009a), em relação às dependências das instituições de ensino dessa etapa na RME Belém, como: brinquedoteca, parque infantil, espaço e material adequado para repouso, banheiros, refeitório, bebedouro e instalações adaptadas à faixa etária das crianças, entre outros – em resumo, a infraestrutura definida pelo MEC.

No decorrer da pesquisa, encontramos indícios de que a SEMEC reconhece a importância e valoriza a oferta de ensino de qualidade às crianças, uma vez que estabelece uma série de normatizações para autorizar o funcionamento dessas instituições dentro dos padrões determinados pela legislação; entretanto, a análise dos dados revelou um retrato desfavorável no que diz respeito às condições de oferta praticadas. Isso requer ações mais incisivas para dotar esses espaços de recursos materiais e infraestrutura física, insumos que tendem a elevar a qualidade do ensino ofertado.

Também ressaltamos que o poder público municipal precisa melhorar a eficiência da sua gestão e tornar as informações referentes às políticas públicas municipais em andamento transparentes ao cidadão, no sentido de disponibilizar informações dos serviços sociopolíticos e econômicos prestados à população. No caso de nosso estudo, é preciso definir mecanismos que possibilitem conhecer o contexto das condições de oferta existentes nas instituições de ensino da rede municipal em funcionamento, pois, de acordo com as pesquisas na área do financiamento educacional, se não há um monitoramento das políticas públicas, não há como avaliar se estas estão alcançando os objetivos propostos, ou se há necessidade de ajustes, modificações e replanejamento das ações.

Quanto à formação do professor efetivo, constatamos avanços consideráveis no período, no que se refere ao nível de formação dos docentes que atuam na Educação Infantil na RME Belém. Primeiro, houve avanços em relação ao quantitativo de professores, que, até o ano de 2015, foram efetivados na rede por meio de concurso público. Segundo, devido a uma tendência de queda no número de professores com formação em nível médio e elevação no quantitativo de professores com formação em licenciatura plena, assim como elevação nos cursos de pós-graduação, com destaque para os cursos de especialização. A esse respeito, consideramos que, para se elevar o nível de qualificação dos profissionais da educação, também é necessário ampliar a formação docente para os cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

Ao analisarmos o enquadramento funcional dos docentes dessa etapa, é possível perceber que a RME Belém, no período analisado, manteve uma política de contratos temporários com docentes que não possuem a formação mínima exigida pela legislação – durante a série histórica, houve aumento de 14,28% no quantitativo de professores contratados com formação em nível médio. Isso também preocupa, considerando que o déficit na formação inicial representa um grave problema para a Educação Infantil.

Em um lado positivo, no período analisado, também houve avanço em relação ao quantitativo de professores contratados com formação em nível superior (licenciatura plena). De 2013 a 2014, houve aumento de 42,8%, embora entre os anos de 2014 a 2015 tenha havido um decréscimo equivalente a -3,33%. O maior impacto na formação dos professores contratados pela SEMEC foi um aumento de 166,6% no nível de formação com pós-graduação em cursos de especialização, todavia, não foram encontrados dados desses docentes com formação em nível de mestrado e doutorado.

Os efeitos do FUNDEB sobre as condições de oferta demonstram a urgência de políticas de formação continuada, de condições de trabalho satisfatórias, infraestrutura adequada e remuneração condigna. O município deve buscar articulação com o governo federal no sentido de fazer valer o regime de colaboração, estabelecendo o Plano de Cargos, Remuneração e Carreira, tendo como referência o piso salarial nacional profissional, o que também se instituiu no PNE/2014, por meio das metas 15, 16, 17 e 18.

Em um quadro geral, consideramos que o FUNDEB trouxe efeitos positivos para a Educação Infantil, ao retomar o debate sobre o estabelecimento de prioridade nos investimentos para essa etapa, além de um pequeno aumento no orçamento municipal vinculado a esse mecanismo. São ganhos de grande relevância, considerando a história do atendimento

educacional às crianças pequenas, marcada pela omissão do poder público, precarização e insuficiência de recursos.

O incremento financeiro proporcionado pelo FUNDEB na série histórica analisada conduziu a alguns avanços nas condições de oferta dessa etapa de ensino, especificamente, quanto ao tripé acesso-infraestrutura-formação docente, contudo, vale destacar que esses ainda não se traduziram nos padrões de qualidade estabelecidos pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e pelo CAQi. Ao refletirmos sobre os investimentos do FUNDEB nessa etapa de ensino em Belém, evidenciamos os impactos negativos na qualidade da oferta, tais como precarização dos espaços onde a oferta foi ampliada, problemas na infraestrutura dos espaços e aumento de contratos temporários com professores com formação em nível médio, ou seja, abaixo do que é exigido pela legislação.

Os gastos educacionais brasileiros como foram apresentadas ao longo do texto, revelaram que a Educação infantil ainda necessita de maiores investimentos que impactaram efetivamente na qualidade das condições de oferta, isso por que apesar do aumento dos investimentos produzidos pelo FUNDEB enquanto uma política incentivo financeiro, ainda há forte centralização de recursos no Ensino Fundamental, acendem certa preocupação de que a ampliação da oferta, venha acompanhada de condições precárias as crianças e professores.

Os desafios para a oferta de uma educação infantil de qualidade no município de Belém, como instituem as políticas públicas educacionais, são enormes, considerando o déficit no atendimento, principalmente das crianças de 0 a 3 anos; os mecanismos de financiamento; e a capacidade financeira do município. Todavia, na atualidade, estamos diante de um Estado de crise de paradigma, em que a lógica utilitarista do capital privatiza a educação, retira direitos sociais, congela os recursos das áreas sociais, como saúde e educação, dificulta ainda mais o acesso de milhares de crianças à creche e à pré-escola e eleva o drama das mães trabalhadoras que sempre lutaram pela ampliação do direito humano mais fundamental para seus filhos, o direito à educação.

É necessário também criar oportunidades para ampliar o acesso a essa etapa de ensino em Belém, cumprindo-se as metas estipuladas tanto pelo PNE/2014 quanto pelo PME. Para isso, é preciso organização e pressão política da sociedade civil, dos movimentos sociais e das demais entidades de classe, além do controle social por parte da sociedade civil, pois é necessário acompanhar de perto se os recursos estão sendo de fato aplicados e como estão sendo aplicados e assim, cobrar soluções pela efetivação do regime de colaboração e parceria entre o município, estado e União, os quais deverão empenhar esforços para ampliar os recursos destinados a esse nível de ensino, tendo o CAQi como referência de financiamento para elevar

os recursos para a educação das crianças de 0 a 5 anos, o que requer a intensificação da luta pela garantia do direito à educação infantil – de qualidade e para todos.

FONTES DOCUMENTAIS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do Cidadão**. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>. Acesso em: 30 maio 2017.

BELÉM. **Lei ordinária nº 7.502**, de 20 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Belém. Belém, PA, 1990. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7502&ano=1990&tipo=1. Acesso em: 8 jun. 2018.

BELÉM. **Lei ordinária nº 7.722**, de 07 de julho de 1994. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino. Belém, PA, 1994. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7722&ano=1994&tipo=1. Acesso em: 8 abr. 2018.

BELÉM. **Lei ordinária nº 7.973**, de 15 de setembro de 1999. Incorpora aos quadros da Secretaria Municipal de Educação, os funcionários da Fundação Papa João XXIII lotados nas Unidades de Educação Infantil e dá outras providências. Belém, PA, 1999. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7973&ano=1999&tipo=1. Acesso em: 5 maio 2018.

BELÉM. Secretaria Municipal de Educação. **Escola Cabana**: Educação Infantil – política para garantir o tempo da infância. Belém, PA: SEMEC, 2001. 66 p. (Caderno de Educação; n. 4).

BELÉM. Conselho Municipal de Educação. **Resolução nº 22 – CME**, de 28 de novembro de 2012. Estabelece normas para o credenciamento, autorização de funcionamento e diretrizes para oferta e organização da Educação Infantil no município de Belém e dá outras providências. Belém, PA, 2012. Disponível em: http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Res.22_12.pdf. Acesso em: 3 abr. 2018.

BELÉM. Conselho Municipal de Educação. **Resolução nº 29 – CME**, de 1 de fevereiro de 2017. Altera dispositivos da Resolução nº 22, de 28 de novembro de 2012, que estabelece normas para credenciamento, autorização de funcionamento e diretrizes para oferta e organização da Educação Infantil no município de Belém e dá outras. Belém, PA, 2012. Disponível em: http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Res.-29_2017.pdf. Acesso em: 3 abr. 2018.

BELÉM. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação do Município de Belém**: 2015-2025. Belém, PA, 2015. Disponível em: http://cmebelem.com.br/wp-content/uploads/2015/08/LEI_PME-BEL%C3%89M.pdf. Acesso em: 3 mar. 2018.

BELÉM. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Educação. Equipe Técnica de Educação Infantil. **Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil**. Belém, PA: SEMEC, 2012. No prelo.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, DF, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm. Acesso em: 5 maio 2018.

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. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 4 abr. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. [Especifica a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica a partir dos 4 anos de idade]. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9394.htm. Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Brasília, DF, 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6o, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB [...]. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em: 8 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 1322**, de 21 de setembro de 2011. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3595-portaria-n%C2%BA-1322-de-21-de-setembro-de-2011>. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 932**, de 30 de julho de 2008. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3565-portaria-mec-n%C2%BA-932-de-30-de-julho-de-2008>. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação Básica. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 4**, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. [Brasília, DF]: MEC/CNE/CEB, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios Municipais. Brasília, DF, c2017. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 5 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b. v. 1. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Política de educação infantil**: proposta Coordenação de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação; INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo Escolar 2015**. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Anuário Estatístico do Pará 2018**. Belém, PA: FAPESPA, 2018. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/menu/158>. Acesso em: 4 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 8 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação [2012]**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 8 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação [2016]**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 8 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação [2017]**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 8 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad99/default.shtm>. Acesso em: 8 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/default.shtm>. Acesso em: 8 abr. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 7 ago. 2018.

QEDU. [S. l.], c2018. Disponível em: <http://www.qedu.org.br>. Acesso em: 11 nov. 2017

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. et al. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo. Relatório final do projeto de pesquisa FAPESP: 2007/54207-4. Rio Claro: UNESP, 2008.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado - Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 22, n. 75, p. 15, 2001.
- ALVES, Tiago Soares. **Educação infantil**: aspectos políticos e jurídicos nos processos de intensificação do trabalho do educador infantil no município de Uberlândia. 224 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A “revisão da bibliografia” em Teses e Dissertações: meus tipos inesquecíveis – retorno. In: BIANCHETTI, Lucídio Machado. **A bússola do escrever**: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações. Florianópolis: Editora UFSC, 2006. p. 25-44.
- AMARAL, N. O financiamento da educação pública brasileira: a presença do “quase mercado” educacional. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. [Anais...] Caxambu: ANPED, 2002.
- ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2009.
- ARAÚJO, Luiz. Os arranjos escolares, o PNE e desafios de construir o CAQi. In: O FINANCIAMENTO da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017.
- ARAÚJO, Luiz. Os limites do FUNDEB e o Custo Aluno Qualidade. In: ARAÚJO, Luiz. **Escola pública (Blog)**. [S. l.], 7 maio 2015. Disponível em: <http://rluizaraujo.blogspot.com/2015/05/os-limites-do-fundeb-e-o-custo-aluno.html>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- ARAÚJO, Luiz; XIMENES, Salomão. Creches do país atendem apenas 22,53% das crianças de zero a três anos. In: FUNDAÇÃO Abrinq. 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/incidencia-politica/em-pauta/15-creches-do-pais-atendem-22-53-das-criancas-de-zero-a-tres-anos.html>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- ARELARO, Lisete. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista zero-a-seis**, v. 19, n. 36, p. 206-222, jul./dez. 2017.
- ARELARO, Lisete. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. [Anais...] Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em: <http://www.30reuniao.anped.org.br>. Acesso em: 20 out. 2018.
- ARELARO, Lisete. **Os fundos públicos no fim da educação – o caso FUNDEB**: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal? 2004. Tese (Livre Docência em Políticas e

Organização da Educação Básica I e II) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARIÉS, Phillippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BARRETO, Angela. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Subsídios para credenciamento e o funcionamento das de instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

BASÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.

BATTISTI, Iara Denise; BATTISTI Gerson. Métodos estatísticos. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2008. 80 p.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a trajetória dos fatores de ponderação estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, 2017.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, Jose Marcelino Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Consulta sobre qualidade na Educação Infantil: o que querem e pensam os sujeitos desses direitos. São Paulo: CNDE; Cortez, 2006.

CAMPOS, Maria Malta. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: encontros e desafios. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

CAMPOS, Maria Malta. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: encontros e desafios. In: MACHADO, Maria Lúcia A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2004.

CAMPOS, Maria Malta. As organizações não-governamentais e a educação pré-escolar: **Cadernos de pesquisas**, São Paulo, n. 67, nov. 1988.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. **Cadernos de Pesquisas**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 82, p. 5-20, 1992.

CAMPOS, Maria Malta. **Consulta sobre qualidade da educação na escola**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. (Textos FCC).

CAMPOS, Maria Malta. **Educação infantil**. Reescrevendo a Educação: propostas para um Brasil melhor. 2006. Disponível em: www.reescrevendoaeducação.com.br. Acesso em: 6 jun. 2017.

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa** Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 101, p. 113-127, 1997.

CAMPOS, Maria Malta. Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. In: INSUMOS para o debate 2. São Paulo: CNDE, 2010.

CAMPOS, Maria Malta; FULGRAFF, Jodete Bayer Gomes; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Morsoletto. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1992.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. Rezende. **Custo Aluno-Qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: CNDE; Global, 2007.

CARVALHO, Fabrício A. F. Financiamento da educação pública: o “pano de fundo” da política de fundos no Brasil. In: CONGRESSO IBERO BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 6., 2010, Elvas, Portugal; Cáceres, Espanha. [Anais...] [S. l.], 2010. Disponível em: <https://anpae.org.br/website/congressos-internacionais/ibero-americano-2010>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CARVALHO, Fabrício A. F. **Financiamento da educação**: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual do ensino do Pará – 1996 a 2009, 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-23042012-154314/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 esp., p. 857-876, out. 2007.

CASTRO, J. A; BARRETO, A. R. **Financiamento da Educação Infantil**: desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: IPEA, 2003.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2017. p. 98.

COELHO, Rita de Cássia; BARRETO, Ângela Rabelo. **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004.

CORREA, Bianca Correa. A educação infantil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Organizações do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. (p. 13-27).

CORREA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 9, 20-29, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172/16820>. Acesso em: 2 abr. 2018.

COSTA, A. P. C. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**: da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Émina. **Esperança tardia**: trajetórias das políticas educacionais e planejamento da educação no Brasil. Belém: Estudos Amazônicos, 2015.

DAVIES, Nicolas. **Financiamento da Educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004. 168 p.

DAVIES, Nicolas. Levantamento bibliográfico sobre o financiamento da educação no Brasil: de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan./jun. 2014.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e o orçamento da Educação**: desvendando a caixa preta. Niterói, 1988.

SARGES, Wal. Mais de 90% das crianças de 4 anos estão fora da escola. In: DIÁRIO do Pará. Belém, PA, 3 abr. 2017. Disponível em: <http://www.diarionline.com.br/noticias/para/noticia-403702-mais-de-90-porcento-das-criancas-estao-fora-da-escola.html#>. Acesso em: 3 out. 2018.

DIDONET, Vital. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: INSUMOS para o Debate 2: Emenda Constitucional N.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: CNDE, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DUARTE, Natalia de Souza et al. Novas fontes de financiamento para a educação: o caso dos royalties do petróleo e a expectativa nos municípios brasileiros. In: O FINANCIAMENTO da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017.

MAZDA, Edinir; BASSI, Marcos. **Bicho de Sete Cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. Petrópolis: Ação Educativa, 2009.

FARIA, A. L. G; PALHARES, M. S. (Orgs.). **Educação Infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

FARIAS, Adriana Jesus Diniz. **A carreira docente na Rede Municipal de Ensino de Belém - Pará sob a ótica dos professores**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2014.

FARIAS, Adriana Jesus Diniz. **Quem são e quanto ganham os professores da Educação Básica do município de Belém Rede Municipal?** 2011. (Relatório de pesquisa).

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas públicas e monitoramento na educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2796/2769>. Acesso em: 3 maio 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da Língua Portuguesa**. 8. ed., rev. e atual. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, Cristiane G.; MENDES, Cristiane S. C; GUILHERMINA, Elisa B. D. Interfaces do financiamento da Educação Infantil: avanços e impasses das políticas públicas. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 13., 2015, Paraná. **Anais**. Curitiba: PUC-PR, 2015. p. 703-717.

FERREIRA, Heloisa do Socorro Nóbrega. **Educação Infantil e Participação: um estudo das representações sociais dos pais de uma escola pública municipal de Belém**. Belém, PA, 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2008.

FRANÇA. Magda. O financiamento da educação básica: do FUNDEF ao FUNDEB. In: CABRAL NETO, Antônio. **Pontos e contrapontos da política educacional: uma análise contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

GAMBOA, Silva Sanches. Quantidade-Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia etimológica. In: SANTOS FILHO, José Camilo dos Santos; GAMBOA, Silva Sanches (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2009.

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. **Revista Evidência**, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação Infantil: por que mais creche?** Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 2011.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas - análise 2014-2016**. 1. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2017.

GOMES, Cândido Alberto. A Educação Infantil no Fogo Cruzado das Relações Inter e Intragovernamentais. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Política de Educação no Brasil: relatório de avaliação**. Brasília, DF: MEC/SEB; Unesco, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação no Brasil Pós- Redemocratização: as disputas pela vinculação de recursos à educação pública. In: NETO, Cabral Antônio; MAGDA, França (Org.). **Políticas Educacionais: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

GUIMARAES, Jose Luiz. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta? In: **Encontros e Desencontros Em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

GUIMARAES, Jose Luiz; PINTO, Jose Marcelino Rezende. A demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. **Revista em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e Políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 5. ed. Campinas, SP: Alínea, 2012.

JESUS, Wellington Ferreira de. Do valor/aluno/ano ao Custo-Aluno-Qualidade inicial: o controle social na consolidação dos fundos constitucionais como política de estado. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, n. 38, v. 21, p. 215-225, jul./dez. 2012

JESUS, Wellington Ferreira de. O financiamento da Educação Infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no Fundef e a insuficiência no Fundeb. **Revista da Faculdade da Educação da UFG**, n. 2, 2008. Disponível em: <http://revistas.ufg.br/>. Acesso em: 3 out. 2018.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

KRAMER, Sônia. As Crianças de 0 a 6 anos nas Políticas Educacionais: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, 1995.

KRAMER, Sônia. Privação Cultural e Educação Compensatória: Uma análise crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, p. 54-62, 1982.

KUHLMANN JR., Moysés. Educando a infância brasileira: In: **500 anos de educação no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2008.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de educação**, n. 14, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil: abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2010.

KUHLMANN JR., Moysés. Instituições pré-escolar assistencialistas no Brasil (1989- 1992). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 78, p. 17-20, ago. 1991.

LIBÂNEO, Jose Carlos; OLIVEIRA, João F.; TOSCHI, Mirza S. **Educação Escolar: políticas, estruturas e organizações**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Andréa Márcia Monteiro; SILVA, Fabiana Sousa da. **A política de Educação Infantil no município de Belém e suas relações com o FUNDEF: 1997-2006**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2008.

MACHADO, L. B. O FUNDEF: sua implicação no contexto da Educação Básica. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 5, p. 77-83, jan./jun. 2000.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A Política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil. **Estudos e Documentos**, São Paulo, v. 17, 1981.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

MIRANDA, Lílian da Silva et al. **Análise da Educação infantil na Rede Municipal de Educação de Belém 1990 a 1998**. Belém, PA, 2000.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos e descontos**. Brasília, DF: Ideia, 1997.

MONLEVADE, João. O Fundo de Educação Básica e o Financiamento da Educação Infantil. In: COELHO, R. C.; BARRETO, Â. R. (Org.). **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília, DF: Unesco, 2004. p. 155-170.

MORGADO, José Carlos. **O estudo de caso na investigação em educação**. Santo Tirso, Portugal: De Facto Editores, 2016.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010**. São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NEGRI, B. Financiamento da educação no Brasil. In: **Textos para divulgação**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1997. (Série Documental 1).

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio. **Pontos e Contrapontos da política educacional: uma análise contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PENA, Maria Célia Sales. **O currículo para a educação infantil: uma leitura da proposta orientada por temas geradores no projeto escola cabana.** Belém, PA, 2005. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2005.

PEREIRA, Maryelle Fernanda. **As políticas de remuneração inicial para os professores da educação básica da Rede Municipal de Ensino de Belém no período de 1991 a 2013.** Belém, PA, 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINI, F. R. O. Estatuto da Criança e do Adolescente, 25 anos de história. In: VIEIRA, A. L.; PINI, F.; ABREU, J. (Org.). **Salvar o Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015. p. 10-13.

PINTO, J. M. R. A Política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

PINTO, J. M. R. O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade. **Revista Em Aberto**, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

ROSEMBEG. F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. In: **CADERNOS de Pesquisa nº 82.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992. p. 21-30.

ROSEMBEG. F. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. de (Org.). **História social da infância no Brasil.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ROSEMBEG. F. Educação infantil pós-FUNDEB: Avanços e tensões. In: SOUZA, G. (Org.). **Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais.** São Paulo: Contexto, 2010. p. 171-186.

ROSEMBEG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. In: **CADERNOS de Pesquisa n. 115.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

ROSEMBEG. F. Para uma outra educação infantil paulistana pós-FUNDEB. In: ENCONTRO EDUCAÇÃO PARA UMA OUTRA SÃO PAULO, 1., 2007, São Paulo. **Trabalhos apresentados.** São Paulo, 2007.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Joedson Brito dos. **Financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB – 2007 a 2013.** João Pessoa, 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O FUNDEB e a educação infantil no município de Itabuna.** 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUSA JR., Luiz de. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os Desafios do Financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, ago. 2017.

SANTOS, O. J. **Pedagogia dos conflitos sociais**. Campinas, SP: Papirus, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da Educação – LDBEN: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHOOR, Roberto Nicolau. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de Oliveira; BUENO, Maria Sylvia Simões Bueno (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVEIRA Honormélio Pereira. Os efeitos da política de financiamento da educação básica – FUNDEB nos municípios do estado de São Paulo – região de governo de Araçatuba. SP. 2012. 72 f. Monografia (Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo. Programa de Pós - Graduação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades. SP, 2012.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica como política pública. RBP AE, Porto Alegre, RS, v. 26, n. 3, pt. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

SILVA, Edina Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR**. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SOARES, M. C. S. Banco Mundial: políticas e reformas. In. TOMMASO, L. et al. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUSA JR., Luiz de. Considerações acerca do financiamento da educação no Brasil e da implementação do FUNDEF. In: SOUSA JR.; ALVES, Giovana C. J.; PEREIRA, Maria Aparecida N. **Gestão e financiamento da educação municipal: dois estudos de caso sobre os resultados do FUNDEF**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

SOUSA JR., Luiz de. **FUNDEB: Novo fundo, velhos problemas**. [S. l., 2007]. Disponível em: <http://anped.org.br/sites/default/files/gt05-3091-int.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SOUSA, M. O. **Educação Pré-escolar em áreas verdes**. Belém, PA, 1979. Relatório I Semana de Supervisores Escolares.

SOUZA, Maria Cecília Braz Ribeiro de. **A concepção de criança para o enfoque histórico-cultural**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

TANCREDI CARVALHO, Ana Maria Orlandina Tancredi. **Políticas públicas e o cotidiano de unidades e Educação Infantil em Belém**. Projeto de Tese. Digitado, 2002.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 6, 2016.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **A pesquisa e a produção de conhecimentos**. São Paulo: UNESP, [s. d.]. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/195/3/01d10a03.pdf>. Acesso em: 3 out. 2018.

VERHINE, R. E. **Levantamento do custo aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade**. Brasília, DF: INEP, 2006.

VIEIRA, Denise C. M.; SANTOS, Clícia da S.; CHAGAS, Clay A. N. O território e produção desigual do espaço urbano: uma análise cartográfica da territorialização da violência. **Boletim Amazônica de Geografia**, Belém, PA, v. 1, n. 2, p. 161-180, jul./dez. 2014.

VIEIRA, Livia M. F. Creches e pré-escolas: direito da criança pequena e direito de trabalhadoras(es). In: SEMINÁRIO PLANEJAMENTO PARA O GÊNERO E GOVERNO LOCAL, 1996, Belo Horizonte. [Seminário...] Belo Horizonte: Secretaria Nacional de Mulheres do PT, 1996. p. 64-67.

VIEIRA, Livia M. F. Educação da criança de zero a seis anos no sistema educacional brasileiro: redefinições e tensões. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 261-284.

WINKLER, Donald. Financiamento da educação na América Latina. In: SCHWARTZMAN, Simon. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009, p. 25-47.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A descentralização da gestão financeira para a escola**. In: CONGRESSO IBERO BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 6., 2010, Elvas, Portugal; Cáceres, Espanha. [Anais...] [S. 1.], 2010. Disponível em: <https://anpae.org.br/website/congressos-internacionais/ibero-americano-2010>. Acesso em: 10 abr. 2018.