



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Luís Eduardo Garcia Ribeiro

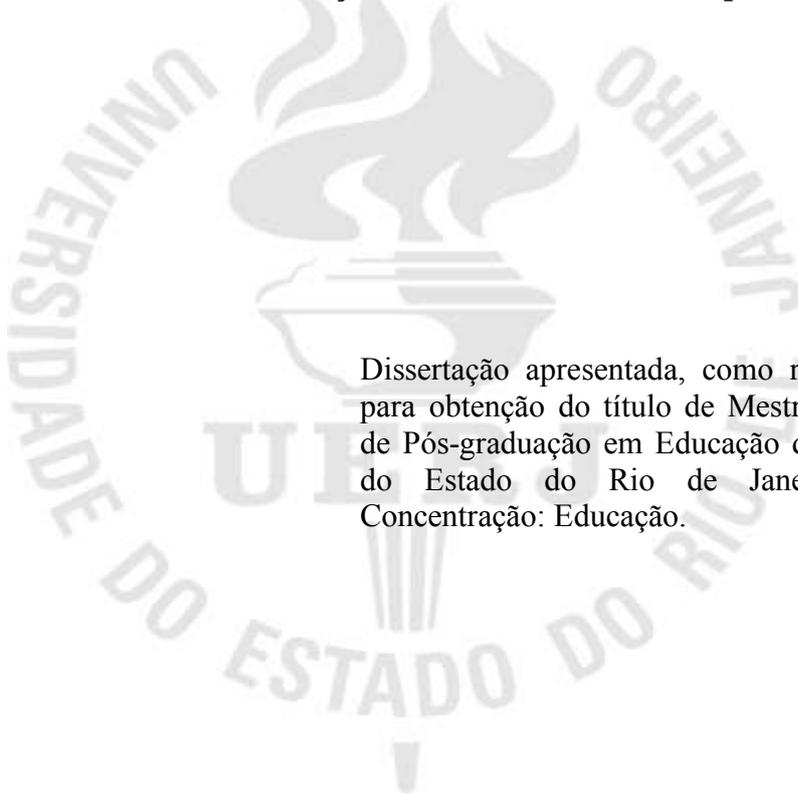
**Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios  
fluminenses**

Rio de Janeiro

2019

Luís Eduardo Garcia Ribeiro

**Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria Ramos de Vasconcellos

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

R484 Ribeiro, Luís Eduardo Garcia.  
Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios  
fluminenses / Luís Eduardo Garcia Ribeiro. – 2019.  
126 f.

Orientadora: Vera Maria Ramos de Vasconcellos.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação.

1. Educação e Estado – Teses. 2. Educação Infantil – Teses. 3.  
Financiamento – Teses. I. Vasconcellos, Vera Maria Ramos de. II. Universidade  
do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 37.014(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Luís Eduardo Garcia Ribeiro

**Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Educação.

Aprovada em 06 de setembro de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria Ramos de Vasconcellos (Orientadora)  
Faculdade de Educação – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. José Marcelino de Rezende Pinto  
Universidade de São Paulo - USP

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lisandra Ogg Gomes  
Faculdade de Educação – UERJ

Rio de Janeiro

2019

## **DEDICATÓRIA**

Dedico a todas as crianças...

## AGRADECIMENTOS

À minha família, pela compreensão, pelo incentivo e por fazerem parte desta caminhada.

A Flávia, esposa, amiga e parceira de todas as horas.

Ao João Vicente, filho amado, por ser minha fonte de inspiração e incentivo.

À orientadora Vera Maria Ramos de Vasconcellos, pela oportunidade, pela confiança, competência, paciência e sabedoria, ao longo de todo o processo de orientação desta pesquisa.

Às professoras Maria Aparecida Marcondes Rosestolato e Magali Figueiredo Vizzoni pela acolhida e olhares sensível e profissional que permearam minha caminhada na Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu – RJ.

Aos amigos e profissionais Daniel, Débora, Sione, Verônica e Viviane que formaram uma Equipe de excelência na Coordenação de Informações e Estatísticas e contribuíram para a minha caminhada.

A Paula Priscila, que, em 2017, recebeu-me na E.M. Professora Irene da Silva Oliveira e me permitiu recomeçar e trilhar novos caminhos.

À Equipe Diretiva, Marjorie, Cristina e Delma, pela sensibilidade e compreensão, e por me possibilitaram este caminhar sempre me incentivando.

À amiga e Diretora Adjunta Delma, que, de modo especial, esteve presente no dia-a-dia do meu processo de construção de escrita e participação em eventos, torcendo, incentivando e proferindo palavras de carinho e entusiasmo.

À Orientadora Pedagógica, Eliane, e à Dirigente de Turno, Sheila, sempre amigas e atenciosas.

Aos colegas professores da EJA, pela compreensão em algumas ausências.

À amiga Renata Di Paula, pela atenção e compreensão dos meus momentos de desabafo.

À Equipe da Secretaria, Joice e Viviane.

À amiga e professora Adriana, que contribuiu com seu inglês para esta escrita.

Aos professores José Marcelino de Rezende Pinto, Lizandra Ogg Gomes, Leila Sanches de Almeida e Virgínia Cecília da Rocha Louzada, por participarem deste processo como membros da Banca Examinadora.

Ao professor José Marcelino de Rezende Pinto, referência em financiamento da educação, por contribuir com sua competência e excelência nas sugestões de leitura acerca do tema proposto.

Aos meus pais, Carmen e Jorge, que me possibilitaram e buscaram o melhor para a minha formação humana.

Aos meus irmãos, Marisa, Adriana e Alexandre.

Aos meus sobrinhos Giselle, Vinícius, Victor, Giovanna e Giullia.

Ao mestre Sonhador, por me mostrar e contribuir com uma vida mais saudável e equilibrada.

Aos queridos integrantes do grupo de pesquisa NEI:P&E/UERJ: Alessandra, Anne, Aretusa, Clarice, David, Leila Sanches, Maciel, Márcia Gil, Maria Ignez, Mariana, Pablo, Ramon, Roberta e Sonia, por compartilharem comigo as suas questões nesta trajetória.

A Clarice, pelo acolhimento, incentivo e ajuda em vários momentos.

A Andréa Relva, pelo companheirismo na caminhada e por seu auxílio na finalização desta dissertação.

Às queridas Roberta e Sonia, pela amizade, pela parceria, pela contribuição e pelo incentivo, desde que chegamos ao NEI:P&E/UERJ.

Aos professores desta Instituição, que contribuíram para esta caminhada.

A todos aqueles que, de algum modo, fazem parte da minha história.

A Deus, princípio de tudo e autor da vida, por me conceder saúde e força para realizar todos os meus sonhos.

Eu fico com a pureza  
da resposta das crianças.

É a vida!

É bonita e é bonita!

*Gonzaguinha*

## RESUMO

RIBEIRO, L. E. G. *Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses*. 2019. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta dissertação analisa diferentes modalidades de financiamento de Educação Infantil, em cinco municípios fluminenses: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis. Observa os possíveis desdobramentos nas políticas públicas municipais, no que tange à expansão de matrículas, impasses e avanços no financiamento educacional para a faixa etária de 0 a 3 anos. Na primeira parte, recorre-se à legislação vigente e aos marcos históricos para elucidar as políticas públicas de financiamento, via análise documental. A metodologia adotada busca compreender os dados de matrícula e registros contábeis dos recursos utilizados pelos municípios, entre os anos de 2013 a 2016. Os documentos analisados foram: (i) Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE) e (ii) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), bem como dados quantitativos fornecidos pelo Sistema Educacenso e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No que concerne à pesquisa bibliográfica, buscou-se embasamento teórico nas análises de pesquisadores da área de política educacional e de financiamento da Educação. As consultas permitiram conhecer a extensão e a forma de cobertura e de financiamento da Educação Infantil pública nacional e municipal, além do efeito da implementação da Lei 12.796/2013 em cada município. Os resultados apontam que a obrigatoriedade e a universalização da Educação Infantil (pré-escola), a partir de 2016, causaram os seguintes impactos nas políticas locais: (i) Duque de Caxias teve redução de 7% nas matrículas de creche e um aumento de 27% nas matrículas da pré-escola; (ii) Itaboraí reduziu em 5% as matrículas de creche e aumentou em 18% as matrículas da pré-escola; (iii) Niterói obteve um impacto positivo para a modalidade creche com aumento de 46% na quantidade de matrículas, mostrando que esteve na contramão da Lei 12.796/2013 e um aumento de 13% nas matrículas da pré-escola; (iv) Nova Iguaçu reduziu em 40% o quantitativo de matrículas para a creche, aumentando a oferta do pré-escolar em 34% e (v) Quatis reduziu em 27% as matrículas para a creche e aumentou a oferta do pré-escolar em 44% de matrículas nessa modalidade.

Palavras-chave: Política de Financiamento. Educação Infantil. Creche/Pré-escola.

## ABSTRACT

RIBEIRO, L. E. G. *Funding policy for early childhood education: analysis of educational indicators in the context of Fundeb in five fluminense municipalities*. 2019. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This dissertation analyses different modalities of financing for early childhood education in five fluminense municipalities: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu and Quatis. Observe the possible developments in municipal public policies regarding the expansion of enrollment, impasses and advances in educational funding for the 0-3 age group. In the first part, it uses current legislation and historical milestones to elucidate public financing policies through document analysis. The methodology adopted seeks to understand the registration data and accounting records of the resources used by municipalities, between 2013 and 2016. The documents analyzed were: (i) Information System on Public Budgets in Education (SIOPE / FNDE) and (ii) Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB), as well as quantitative data provided Educacenso System and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Concerning bibliographic research, the theoretical basis was sought in the analysis of researchers in the area of educational policy and education funding. The consultations made it possible to know the extent and form of coverage and financing of national and municipal public early childhood education, as well as the effect of the implementation of Law 12.796 / 2013, in each municipality. The results indicate that the compulsory and universalization of early childhood education (pre-school), from 2016, had the following impacts on local policies: (i) Duque de Caxias had a 7% reduction of in daycare enrollment and 27% increase in pre-school enrollment; (ii) Itaboraí reduced daycare enrollment by 5% and increased pre-school enrollment by 18%; (iii) Niterói had a positive impact for daycare modality with a 46% increase in enrollment, showing that it was against Law 12.796 / 2013 and a 13% increase in pre-school enrollments; (iv) Nova Iguaçu reduced the number of daycare enrollments by 40%, increasing pre-school supply by 34% and (v) Quatis reduced daycare enrollment by 27% and increased pre-school supply by 44% of enrollment in this modality.

Keywords: Financing Policy. Child education. Daycare / Pre-school.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Impostos federais, estaduais e municipais.....	43
Quadro 2 -	Percentuais dos impostos da união transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios.....	44
Quadro 3 -	Enquadramento de despesas com MDE.....	44
Figura 1 –	Estado do Rio de Janeiro – Município de Duque de Caxias.....	61
Quadro 4 -	Matrículas na Educação Infantil do município de Duque de Caxias.....	64
Quadro 5 -	Movimento das despesas com Educação Infantil em Duque de Caxias.....	67
Quadro 6 -	Movimento das despesas com Creche em Duque de Caxias.....	68
Quadro 7 -	Movimento das despesas com Pré-Escolar em Duque de Caxias.....	68
Figura 2 –	Estado do Rio de Janeiro – Município de Itaboraí.....	69
Quadro 8 -	Matrículas na Educação Infantil do município de Itaboraí.....	73
Quadro 9 -	Movimento das despesas com Educação Infantil em Itaboraí.....	77
Quadro 10 -	Movimento das despesas com Creche em Itaboraí.....	77
Quadro 11 -	Movimento das despesas com Pré-Escolar em Itaboraí.....	77
Figura 3 –	Estado do Rio de Janeiro – Município de Niterói.....	78
Quadro 12 -	Matrículas na Educação Infantil do município de Niterói.....	82
Quadro 13 -	Movimento das despesas com Educação Infantil em Niterói.....	85
Quadro 14 -	Movimento das despesas com Creche em Niterói.....	86
Quadro 15 -	Movimento das despesas com Pré-Escolar em Niterói.....	86
Figura 4 –	Estado do Rio de Janeiro – Município de Nova Iguaçu.....	88
Quadro 16 -	Matrículas na Educação Infantil do município de Nova Iguaçu.....	92
Quadro 17 –	Movimento das despesas com Educação Infantil em Nova Iguaçu.....	94
Quadro 18 –	Movimento das despesas com Creche em Nova Iguaçu.....	95
Quadro 19 –	Movimento das despesas com pré-escola em Nova Iguaçu.....	95
Figura 5 –	Estado do Rio de Janeiro – Município de Quatis.....	97
Quadro 20 –	Matrículas na Educação Infantil do município de Quatis.....	100
Quadro 21 –	Movimento das despesas com Educação Infantil em Quatis.....	102
Quadro 22 –	Movimento das despesas com Creche em Quatis.....	103
Quadro 23 –	Movimento das despesas com Pré-Escolar em Quatis.....	103
Quadro 24 -	Progressão de matrículas na Creche 2013-2018.....	109
Quadro 25 -	Progressão de matrículas na Pré-Escola 2013-2018.....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Panorama do acesso e frequência das crianças de 0 a 3 anos no Brasil .....	50
Gráfico 2 - PIB das maiores economias em economias em US\$ de dólares .....	53
Gráfico 3 - População do Município de Duque de Caxias .....	62
Gráfico4 - Produto Interno Bruto - PIB Duque de Caxias 2013 a 2016 .....	62
Gráfico 5 - Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil.....	64
Gráfico 6 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Duque de Caxias.....	65
Gráfico 7 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Duque de Caxias .....	65
Gráfico 8 - Transferências correntes do estado do RJ para Duque de Caxias.....	66
Gráfico 9 - População do Município de Itaboraí.....	70
Gráfico 10 - Produto Interno Bruto - PIB Itaboraí 2013 a 2016.....	71
Gráfico 11 - Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil.....	73
Gráfico 12 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Itaboraí.....	74
Gráfico 13 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Itaboraí.....	74
Gráfico 14 - Transferências correntes do estado do RJ para Itaboraí .....	75
Gráfico 15 - População do Município de Niterói.....	79
Gráfico 16 - Produto Interno Bruto - PIB Niterói 2013 a 2016.....	80
Gráfico 17 - Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil.....	81
Gráfico 18 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Niterói .....	82
Gráfico 19 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil em Niterói.....	83
Gráfico 20 - Transferências correntes do estado do RJ para Niterói .....	84
Gráfico 21 - População do Município de Nova Iguaçu.....	89
Gráfico 22 - Produto Interno Bruto - PIB Nova Iguaçu 2013 a 2016.....	89
Gráfico 23 - Unidade escolares com atendimento para a Educação Infantil em Nova Iguaçu	90
Gráfico 24 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Nova Iguaçu - Convênios .	91
Gráfico 25 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Nova Iguaçu .....	92
Gráfico 26 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Nova Iguaçu.....	92
Gráfico 27 - Transferências correntes do estado do RJ para Nova Iguaçu .....	93
Gráfico 28 - População do Município de Quatis .....	98
Gráfico 29 - Produto Interno Bruto - PIB Quatis 2013 a 2016.....	98
Gráfico 30 - Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil.....	99
Gráfico 31 - Porcentagem de matrículas da Educação Quatis.....	100
Gráfico 32- Quantitativo de matrículas na Educação Infantil em Quatis.....	101

Gráfico 33 - Transferências correntes do estado do RJ para Quatis .....	101
Gráfico 34 - Grupo de idade público da Educação Infantil.....	105
Gráfico 35 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Duque de Caxias .....	106
Gráfico 36 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Itaboraí.....	107
Gráfico 37 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Niterói.....	107
Gráfico 38 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Nova Iguaçu .....	108
Gráfico 39 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Quatis.....	109
Gráfico 40 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.....	111
Gráfico 41 - FUNDEB na Educação Infantil - 2013 / 2016 .....	111

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Fontes de recursos do FUNDEF – 1998 .....	30
Tabela 2 – Fontes de recursos do FUNDEB .....	35
Tabela 3 – Fatores de Ponderação .....	36
Tabela 4 – Vinculação de recursos na Educação.....	42

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ART	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo-Qualidade-Aluno
CAQI	Custo-Qualidade-Aluno inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEEP	Centro de Estatística, Estudos e Pesquisas
CEN	Censo Escolar Nacional
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CMEI	Colégio Municipal de Educação Infantil
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONANDA	Conselho Nacional do Direito da Criança
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNEM	Fundação Nacional de Ensino Médio
FNEP	Fundação Nacional do Ensino Primário
FNES	Fundação Nacional de Ensino Superior
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
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 de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Impostos sobre Exportação
II	Impostos sobre Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIEXP	Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações
IPTU	Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRB	Instituto Rio Branco
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e oações de quaisquer bens ou direitos
ITRM	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NEI:P&E	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMEP	Organização Mundial pela Educação Pré-escola
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPEI	Políticas Públicas de Educação Infantil
PPFEI	Políticas Públicas de Financiamento da Educação Infantil
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROPED	Programa de Pós-Graduação em Educação
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCERJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
1	<b>DISPOSITIVOS LEGAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	26
1.1	<b>Breve histórico</b> .....	26
1.2	<b>Política de Fundos: o FUNDEF</b> .....	27
1.3	<b>Política de Fundos: o FUNDEB</b> .....	32
1.4	<b>Aplicação em MDE</b> .....	39
1.5	<b>O CAQi como Valor Aluno/Ano Mínimo do FUNDEB</b> .....	45
1.6	<b>Programas Sociais e outras fontes de custeio: ProInfância e Brasil Carinhoso</b> .....	47
1.7	<b>Do FUNDEB a Lei 12.796/2013: uma análise do contexto de influência e de produção de textos</b> .....	48
1.8	<b>Acesso, permanência e expansão: o financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses no contexto brasileiro</b> .....	49
2	<b>INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: 2013 A 2016</b> .....	52
2.1	<b>PIB mundial</b> .....	53
2.2	<b>Índice de desenvolvimento humano – IDH</b> .....	57
3	<b>OS CENÁRIOS DA PESQUISA: DUQUE DE CAXIAS, ITABORAÍ, NITERÓI, NOVA IGUAÇU E QUATIS</b> .....	59
3.1	<b>Apresentação do município de Duque de Caxias-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas</b> .....	59
3.1.1	<u>População</u> .....	61
3.1.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB Municipal</u> .....	62
3.1.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</u> .....	63
3.2	<b>Políticas educacionais locais</b> .....	63
3.2.1	<u>A oferta de unidades de Educação Infantil municipal</u> .....	63
3.2.2	<u>A oferta de vagas na Educação Infantil Municipal</u> .....	64
3.3	<b>Política de financiamento</b> .....	66
3.3.1	<u>Política de fundos e indicadores financeiros</u> .....	66
3.3.2	<u>MDE e outros fundos</u> .....	67
3.4	<b>Apresentação do município de Itaboraí-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas</b> .....	68

3.4.1	<u>População</u> .....	70
3.4.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais</u> .....	71
3.4.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM</u> .....	71
3.5	<b>Políticas educacionais locais</b> .....	72
3.5.1	<u>A oferta de unidades de Educação Infantil municipal</u> .....	72
3.6	<b>Política de financiamento</b> .....	75
3.6.1	<u>Política de fundos e indicadores financeiros</u> .....	75
3.6.2	<u>MDE e outros fundos</u> .....	76
3.7	<b>Apresentação do município de Niterói-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas</b> .....	77
3.7.1	<u>População</u> .....	79
3.7.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais</u> .....	80
3.7.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</u> .....	80
3.8	<b>Políticas educacionais locais</b> .....	80
3.8.1	<u>A oferta de unidades de Educação Infantil municipal</u> .....	80
3.9	<b>Políticas de financiamento</b> .....	83
3.9.1	<u>Política de fundos e indicadores financeiros</u> .....	83
3.9.2	<u>MDE e outros fundos</u> .....	85
3.10	<b>Apresentação do município de Nova Iguaçu-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas</b> .....	86
3.10	<b>Aspectos socioeconômicos</b> .....	88
3.10.1	<u>População</u> .....	88
3.10.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais</u> .....	89
3.10.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</u> .....	89
3.11	<b>Políticas educacionais locais</b> .....	90
3.11.1	<u>A oferta de unidades de Educação Infantil municipal</u> .....	90
3.12	<b>Política de financiamento</b> .....	93
3.12.1	<u>Política de fundos e indicadores financeiros</u> .....	93
3.12.2	<u>MDE e outros fundos</u> .....	94
3.13	<b>Apresentação do município de Quatis-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas</b> .....	96
3.13.1	<u>População</u> .....	97
3.13.2	<u>Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais</u> .....	98
3.13.3	<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM</u> .....	98

3.14	<b>Políticas educacionais locais</b> .....	99
3.14.1	<u>A oferta de unidades de Educação Infantil municipal</u> .....	99
3.15	<b>Política de financiamento</b> .....	101
3.15.1	<u>Política de fundos e indicadores financeiros</u> .....	101
3.15.2	<u>MDE e outros fundos</u> .....	102
4	<b>ANÁLISE COMPARATIVA</b> .....	104
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	114
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as produções acadêmicas sobre financiamento da Educação vêm se consolidando nos últimos anos, como área relevante de estudos e de pesquisas, principalmente, se considerarmos os efeitos da implementação das políticas de fundos, as quais repercutiram muito diretamente na oferta das diferentes etapas da educação básica, inclusive, na Educação Infantil, conforme indicam os estudos de Pinto (2007), Castro (2007), Gouveia (2008) e Oliveira (2008), dentre outros, e objeto de estudo desta pesquisa.

Por tratar-se de uma política pública para atendimento das crianças na faixa de zero a cinco anos na modalidade da creche, que, hoje, é obrigatório e dever do Estado garantir às crianças dentro dessa faixa etária o acesso e a permanência em instituições públicas, gratuitas e de qualidade; fui provocado a repensar sobre o direito de acesso das crianças pequenas e bem pequenas às escolas públicas de Educação Infantil, abrangendo as modalidades da creche e da pré-escola, além dos seus instrumentos de manutenção, tais como a origem dos recursos financeiros e a sua aplicabilidade nesta modalidade.

Desde que iniciei a trabalhar na área educacional, há dezessete anos, como professor, perpassando pela sala de aula, Direção de Escola e pela Secretaria de Educação, busco compreender e refletir sobre todos os processos que ocorrem nesta área. Muitas são as dificuldades diárias para aqueles que lidam com Educação, principalmente, no que se refere à Educação pública no Brasil e os seus muitos problemas, como: a falta de professores, as condições de trabalho, a falta de recursos, a violência, entre tantos outros.

Diante da realidade e da minha vivência na área educacional, destaco os anos de 2013 a 2016, quando atuei na Coordenação de Informações e Estatísticas, em atendimento aos Setores de Matrícula e Censo Escolar, de Nova Iguaçu.

Ainda que a minha formação acadêmica seja na área de Letras, a oportunidade a mim conferida pelas Secretária Municipal de Educação e Sub-Secretária de Gestão Pedagógica<sup>1</sup>, pude presenciar a implementação da Lei Nº 12.796/2013, em uma Rede, na qual a política educacional impactou negativamente o atendimento da primeira infância para dar início ao atendimento do pré-escolar. À época, a projeção de turmas e vagas foi se adequando, de modo que o pré-escolar fosse atendido, conforme a Lei 12.796/2013 até o ano limite da sua efetiva execução (2016).

Com a tarefa principal de projetar vagas, percebi que, com a contemplação da Lei (BRASIL, 2013), a partir de 2016, a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos (creche)

---

<sup>1</sup> Respectivamente: Prof<sup>as</sup> Maria Aparecida Marcondes Rosestolato e Magali Figueiredo Vizzoni,

foi sendo reduzida, de forma a privilegiar o atendimento de 4 e 5 anos nas unidades de Educação Infantil. Ainda que novas escolas fossem inauguradas, as vagas destinadas à Educação Infantil contemplavam a pré-escola, ou seja, crianças com 4 anos de idade completos até 31/03. Tudo isso em conformidade com as Resoluções nº 1/2010 e 6/2010 e ratificadas pela Portaria nº 1.035/2018, publicada no dia 8 de outubro, que homologou o Parecer CNE/CEB nº 2/2018, acerca do corte etário.

A experiência adquirida, com a atuação no Setor de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação da rede de Nova Iguaçu, impulsionou-me buscar formação teórica, de forma mais ampla. Desse modo, ingresso no mestrando em Educação para confrontar vivências e conflitos, vivenciados, em uma busca incessante de teorização para a minha prática, especificamente, quanto ao acesso e ao financiamento da Educação Infantil em cenários diferentes daquele em que estava inserido.

Nos quatro anos em que estive à frente do Setor de Matrículas, pude constatar, diariamente, a ausência de organização que garantisse estudos de demanda, de modo que a Rede Pública de Ensino de Nova Iguaçu pudesse atender às expectativas educacionais do município, em consonância com a nova legislação federal para as modalidades da creche e do pré-escolar.

A maior demanda sempre foi referente à Educação Infantil, deixando muitas crianças pequenas cada vez mais distantes do acesso à educação pública. Nesse período, presenciei muitas decisões judiciais, oriundas do Ministério Público, de modo que as crianças da creche e da pré-escola fossem atendidas em unidades de Educação Infantil.

O Mestrado em Educação tem possibilitado a inserção em uma ampla discussão sobre as Políticas Públicas para a Primeira Infância, a partir de municípios vinculados às pesquisas do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa e Extensão (NEI:P&E/ProPEdUERJ), em especial a *Políticas Educativas para crianças de 0 a 3 anos nos municípios do estado do Rio de Janeiro*.<sup>2</sup>

Esta pesquisa de mestrado analisou as políticas de fundos atribuídas a cinco municípios do estado do Rio de Janeiro: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis, no que tange às Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI), em especial, àquelas referentes às matrículas e ao financiamento para a faixa etária de 0 a 3 anos.

Desse modo, para abordar o financiamento da educação brasileira e, especificamente, da Educação Infantil, é preciso considerar aspectos outros que foram se consolidando com aprovação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, além de garantir o direito ao

---

<sup>2</sup> FAPERJ E-26 203.093/ 2016, coordenado pela Profª Drª Vera Maria Ramos de Vasconcellos

acesso à Educação para todos e de valorizar o profissional da área, articula mecanismos para a garantia de oferta e de qualidade do ensino, por meio da veiculação de verbas financiadoras, definidas em seu artigo 212: "União aplicar, anualmente, nunca menos que dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos" (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN nº 9.394/96, marcam a Educação como “direito público e subjetivo”. Diversas mudanças políticas possibilitaram, a partir do final da década de 1990, o reconhecimento da Educação Infantil, como um processo fundamental ao desenvolvimento das crianças. De acordo com Jesus (2008, p. 281),

um dos objetivos mais significativos era o de transformar a educação infantil em uma política pública educacional de caráter permanente, retirando-se o caráter emergencial e assistencialista que permeou esta modalidade ao longo da história brasileira.

A Carta Magna ampliou a vinculação de recursos, ora estabelecida pela Emenda Calmon<sup>2</sup> (1983), saltando dos 13% para 18% referente ao percentual de impostos da União e mantendo os 25% referentes aos estados e aos municípios.

Importante ressaltar ainda que, com a Constituição de 1988, no seu artigo 211, “fica estabelecido que caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino”, sendo atribuída à União, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistências técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

Todas as modalidades da educação pública demandam custos; logo, entendemos que a Educação Infantil necessita de um maior aporte de recursos financeiros, exigindo uma política de fundos mais consistente e eficaz; quando analisadas as suas especificidades de práticas sociais, tais como alimentação, higiene pessoal, entre outras.

Produzidas como práticas educativas na indissociabilidade do educar e cuidar de bebês e de crianças pequenas, as características e as funções docentes de atenção às diferentes linguagens, planejamento, organização dos espaços, mediação das interações e brincadeiras, como especificidade do trabalho das/os professoras/es de bebês e crianças pequenas em espaços e ambientes próprios, são oportunidades de intervenções diretas com as crianças, em função da organização e da exploração de diferentes objetos nas interações e nas brincadeiras.

. Dentro deste contexto de mudanças que ocorreram no país nas últimas décadas; alguns marcos legais, significativos, merecem ser registrados por atenderem a propostas voltadas à educação básica, presentes na Carta Magna (BRASIL, 1988) e na LDBEN (BRASIL, 1996). Dentre elas, foram criados mecanismos específicos de financiamento, por meio de fundos. O primeiro deles foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF<sup>3</sup> (BRASIL, 1996), seguido, mais adiante, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB<sup>4</sup> (BRASIL, 2007).

Pode-se considerar que outro suporte financeiro importante para o desenvolvimento da educação básica e que contempla a Educação Infantil, como etapa inicial de ensino é o Salário-Educação, que resulta da contribuição das empresas ao governo com o valor de dois e meio por cento da folha de pagamento anual. Esses recursos subsidiam programas, como o Brasil Carinhoso e o Proinfância que são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Com a aprovação da LDBEN (Lei nº 9.394/1996), o financiamento da Educação passou a ser ainda mais evidenciado, pois, além de reafirmar os percentuais da vinculação previstos na Constituição Federal de 1988, revela a origem de outros recursos para a Educação (receita de impostos, de transferências, do salário-educação, e outros). As despesas devem ser feitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) público, bem como, define quais são as despesas que podem ser assim consideradas.

Pode-se dizer que a LDBEN/96 trouxe avanços significativos no financiamento da educação brasileira, tais como, a redefinição dos gastos com MDE, as responsabilidades da União, Estados e Municípios com cada um dos níveis de ensino e a inclusão da função supletiva e redistributiva da União e dos Estados, no “sentido de corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (RAMOS, 2003, p. 273).

Esta dissertação tem por objetivo geral discutir as políticas de fundos e o seu eixo de investigação será compreender os dados de matrícula e registros contábeis dos recursos utilizados pelos municípios do estado do Rio de Janeiro: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis, entre os anos de 2013 a 2016. Em complemento ao objetivo geral, são definidos os seguintes, específicos:

---

<sup>3</sup> Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996

<sup>4</sup> Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007

- a) Investigar os marcos legais e as suas mudanças significativas no contexto da política de financiamento para a primeira infância, estando norteados pelos seguintes dispositivos: EC 53/2006, EC 59/2009, Lei 11.494/07, Lei 12.796/2013.
- b) Analisar o impacto das matrículas e do financiamento da Educação Infantil para as crianças de 0 a 3 anos, face a Lei 12.796/2013, nos municípios fluminenses estudados;
- c) Destacar o papel do FUNDEB, como indutor das políticas de financiamento e seus desdobramentos na oferta da Educação Infantil (creches).

Para realizar o presente estudo fez-se necessário analisar alguns conceitos e categorias teóricas, tais como: democracia, descentralização, pacto federativo e política de fundos. Todos eles alinhados à análise do contexto que inseriu a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica dos 4 ao 17anos de idade, além do dever do Estado em assegurar o atendimento as crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas. Aspecto que impõe a necessidade de se abordar as políticas de financiamento, as quais se voltam para fazer cumprir este dever (BRASIL, 2007).

Foi necessário, portanto, investigar as mudanças ocorridas no campo educacional, sobretudo, aquelas, referentes ao financiamento da educação básica, com foco para a Educação Infantil. O contexto é a década de 1990, momento em que se realiza a reforma do Estado, fortemente marcada pela globalização.

Para situar o contexto dos cinco municípios fluminenses, dialogaremos com as dissertações de Endlich (2017), Faria (2018), Souza (2019) e Martins (2019), que, respectivamente, pesquisaram a Educação Infantil nos municípios de Quatis, Duque de Caxias, Itaboraí e Niterói; e a tese de Machado (2017) que fez um panorama acerca da política de fundos no município de Itaboraí.

Os autores citados servirão de referência para subsidiar a reflexão e a análise acerca da temática principal do estudo pretendido que é a abordagem no campo das Políticas Públicas para a Educação, com destaque para o financiamento da educação básica, com foco na Educação Infantil (creches), a oferta do atendimento nos municípios pesquisados no período compreendido entre os anos de 2013 a 2016.

Para alcançar os objetivos propostos neste estudo, seguiremos os passos metodológicos que, conforme Minayo (2015, p. 16) “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade que inclui simultaneamente os métodos”, ou seja, a teoria de como abordar; as técnicas, que são os instrumentos de operacionalização do conhecimento,

e a criatividade, que representa as experiências, a sensibilidade e a capacidade pessoal do pesquisador.

A pesquisa bibliográfica será desenvolvida, utilizando o conhecimento disponibilizado em artigos, livros e em obras congêneres. Buscaremos levantar o conhecimento na área, identificando as teorias produzidas, de modo a analisá-las e avaliando a sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o objeto da investigação (KÖCHE, 2015).

A análise documental é a metodologia adotada para compreender os textos da política pública, referentes à Educação Infantil. Em especial aqueles relativos aos dados de matrícula e registros contábeis dos recursos utilizados pelas redes públicas de ensino, entre os anos de 2013 a 2016. Pesquisamos o termo financiamento da educação, com foco nos estudos sobre as redes municipais. A pesquisa documental caracterizou-se como uma importante fonte de onde são retiradas evidências que fundamentaram afirmações pertinentes à pesquisa.

No campo educacional, foi realizado um levantamento do contexto da produção de textos científico-acadêmicos da área do financiamento para a Educação. O objetivo é destacar as produções correlacionadas ao campo de estudos da política educacional, em especial, as que trouxeram para a arena do discurso o financiamento da Educação Infantil. Para isso, pesquisamos as expressões “financiamento da Educação Infantil” e ‘FUNDEB’, entre os anos de 2013 a 2018, acrescentando o nome de cada cenário desta pesquisa. A referida consulta deu-se no Catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, bem como no sítio do FINEDUCA, organizado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

Oliveira (2007, p.69) ao posicionar-se sobre a pesquisa documental, menciona que “a pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

Nessa direção, realizamos estudos bibliográficos e documentais para a consolidação do referencial teórico e da análise dos dados, o qual teve por base a revisão da literatura sobre o financiamento da Educação Infantil no Brasil para elucidar as políticas públicas de financiamento da Educação Infantil (PPFEI), observando os impasses e os avanços no financiamento educacional municipal para a faixa etária de 0 a 3 anos, presentes nos principais documentos legais: Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, FUNDEF Lei nº 9424/96, FUNDEB Lei nº 11.494/2007, Lei nº 12.796/2013 e o Plano Nacional da Educação - Lei nº 13.005/14.

Os documentos analisados, além das leis mencionadas, foram as Sinopses Estatísticas, em consultas realizadas no sítio do INEP/MEC e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, fornecido pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE).

Assim, esta dissertação está organizada da seguinte forma:

No Capítulo 1 situam-se os objetivos, as questões norteadoras para o seu alcance, a metodologia necessária para o desenvolvimento da pesquisa e, ainda, o referencial teórico que é a base das categorias utilizadas para compreensão da pesquisa. São, também, apresentados a legislação vigente e os marcos históricos que ajudam a elucidar as políticas públicas de financiamento da Educação Infantil, analisando os impasses e avanços no financiamento educacional municipal de cada um dos municípios estudados.

O Capítulo 2 apresenta o cenário de cada município da pesquisa, por meio da análise de dados, no qual buscou-se observar o grau de investimento público de cada município, no atendimento as crianças em creche e em pré-escola. Em especial, as alternativas adotadas pelas redes de ensino referentes ao acesso e à permanência das crianças de 0 a 3 anos em unidades de Educação Infantil.

A investigação prosseguiu, no último Capítulo, com a análise comparativa das informações produzidas na pesquisa empírica e anotações retiradas das pesquisas bibliográfica e documental. Tivemos como objetivo, apurar as análises e conduzi-las a novos níveis de investigação, destacando o impacto exercido pelo FUNDEB na ampliação da capilaridade de atendimento das redes municipais de ensino, no tocante ao aumento do número de instituições e vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade.

Nas considerações finais, privilegiamos a discussão sobre o destino do FUNDEB, que tem vigência até 2020, referente às gestões nacionais e municipais apresentadas nesta dissertação.

# 1 DISPOSITIVOS LEGAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

## 1.1 Breve histórico

Para compreensão do Financiamento da Educação básica no contexto recente da política de fundos, foi feita uma revisão da literatura acerca do tema. Percebe-se, apoiado na literatura acadêmica, que a história do financiamento da educação pública brasileira pode ser descrita em quatro grandes períodos. Seguindo Monlevade (1997), entende-se que a primeira etapa (durante o Brasil Colonial) fora marcada pela ausência do Estado, no qual o exercício e o financiamento da educação ficaram a cargo dos jesuítas e, isso, deu-se por dois séculos (1549 a 1759). O segundo foi iniciado com a expulsão dos jesuítas até o fim da república velha, período em que a Coroa Portuguesa passou a promover a educação pública estatal e, para isso, criou em 1772, o primeiro fundo com recursos exclusivos para a educação: o “subsídio Literário<sup>5</sup>”. Este Imposto destinado à manutenção das escolas e ao pagamento dos salários dos professores teve a sua trajetória marcada pela sonegação, fraude, desvio (MONLEVADE, 1997; 2000; GOUVEIA, 1998; PINTO, 2000).

Na mesma direção, estudos (GEMAQUE, 2004; MARTINS, 2010), apontam que historicamente, o financiamento da educação pública vem se constituindo no cenário brasileiro, por meio dos “fundos” para a Educação. Análises dos referidos estudos (CARVALHO, 2012) e do texto da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), definem o termo “fundos” para educação como:

(...) toda e qualquer medida regulamentadora (leis, decretos, emendas) estabelecida pelo Estado brasileiro no sentido de criar um mecanismo específico de financiamento que concentra recursos de diferentes procedências, com ou sem normas peculiares de aplicação, visando um fim específico (...) é um conceito do direito financeiro e equivale à reunião de recursos de diferentes fontes para uma destinação específica determinada (CARVALHO, 2012, p.46).

O terceiro período (durante o período Republicano) foi marcado pela ampliação das discussões e a pressão social para a vinculação das receitas de impostos à Educação. Os Pioneiros da Escola Nova conseguiram viabilizar e inserir na Constituição de 1934 uma proposta por eles defendida no Manifesto 1932, na qual caberia ao Estado a responsabilidade pela educação pública e o seu financiamento, sendo este último com recursos provenientes de um “fundo especial ou escolar” (MARTINS, 2010, p. 503, 504).

---

<sup>5</sup> Em 1772 é decretado o Alvará da lei (Carta Régia de 10.11.1772) que regula a cobrança do subsídio literário sobre a venda de carnes e de bebidas alcoólicas (PINTO, 2003, p. 48; MONLEVADE, 2001, p. 69).

Pesquisadores (PINTO, 2003; GEMAQUE, 2004; ARELARO; 2004; EDNIR; BASSI, 2009; MARTINS, 2010; CARVALHO, 2012) ressaltam que a Constituição de 1934, mudou as características do financiamento no Brasil. Se desde a expulsão dos jesuítas até a república velha, os recursos eram oriundos de fontes autônomas e por dotações orçamentárias, a partir da vinculação<sup>6</sup>, ficou definido o percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados à Educação pelos três níveis de governo (a União, Estados e Municípios passariam a vincular obrigatoriamente o percentual de 30, 20 e 10%, respectivamente, para financiar a educação pública). Esse formato de vinculação de verbas, embora tenha passado por sucessivas alterações, permaneceu em todas as Constituições posteriores, (exceto nas Constituições de 1937 e a de 1967, promulgadas durante os períodos ditatoriais) em que os recursos para a Educação eram provenientes de contribuições sociais, como o Salário Educação, criado em 1964.

Vale ressaltar que sob os ares da democracia (período que vigorava a Constituição de 1946) foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024/1961) e, normatizado pela mesma, o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), seguido pela aprovação do primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962 e de mais dois fundos: o Fundo Nacional de Ensino Médio (FNEM em 1954) e Ensino Superior (FNES em 1961).

Ao longo da década de 1980, mediante a forte crise econômica e com processo de redemocratização, houve um salto nas reivindicações sociais e demandas importantes de diversas áreas foram incorporadas à Constituição Federal de 1988. Na área educacional ficou estabelecida a vinculação de verbas, obrigando a União a aplicar no mínimo 18% de sua receita de impostos, enquanto os Estados, o distrito Federal e os Municípios pelo menos 25% de impostos e transferências em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Manteve, ainda, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação. Inicia-se, então, a reforma pela qual o Estado brasileiro e, conseqüentemente, as políticas educacionais passariam a partir da década de 1990.

## 1.2 Política de Fundos: o FUNDEF

No campo educacional, surgem as medidas impostas pela reforma, dando início à quarta fase das políticas de fundos para a Educação (GOUVEIA, 2015). O estado instituiu, em 12/09/1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, e regulamentou, por meio da Lei 9.424 de 24/12/96, por um período de dez anos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

---

<sup>6</sup> A forma da vinculação foi definida pela primeira vez na própria constituição de 1934.

do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, no âmbito de cada Estado; prazo este expirado em 31 de dezembro de 2006. O FUNDEF foi inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, de priorização do Ensino Fundamental, dentro de uma lógica economicista e minimalista. Dias antes da regulamentação do FUNDEF, o congresso nacional aprovou a Lei nº 9.394 – de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, depois de oito anos de grandes embates entre os diversos setores sociais (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Outra legislação importante aprovada nesse contexto foi o Plano Nacional de Educação, instituído para o decênio 2001-2011 (BRASIL, 2001). No que toca às competências municipais, estabelecendo metas para o atendimento em creches, pré-escolas e ensino fundamental. Anos depois, nova legislação determinou a ampliação da obrigatoriedade de acesso ao ensino fundamental para as crianças com 6 anos de idade (BRASIL, 2005) e a ampliação do ensino fundamental para 9 anos de duração (BRASIL, 2006).

Bassi (2014) afirma que o conjunto das mudanças acima mencionadas fez emergir, com mais intensidade, a importância dos municípios no atendimento educacional do que em relação ao que vinha ocorrendo nos anos 1980.

O FUNDEF subvinculava 15% dos 25% das receitas que os Estados e Municípios e o Distrito Federal já destinavam à Educação, distribuindo-as entre as redes de ensino público, com base no número de alunos do ensino fundamental regular, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. Este fundo ainda contava com a suplementação da União, que ocorria sempre em cada estado, município e no Distrito Federal, desde que o valor mínimo anual por aluno<sup>7</sup> não atingisse o definido nacionalmente. Dessa forma, pretendia-se dentre outros objetivos, serem diminuídas as diferenças regionais existentes entre as redes de ensino público, garantir a universalização do ensino fundamental e a valorização dos seus respectivos professores (BRASIL, 1996).

Ainda que a política de Fundos tenha sido defendida no Manifesto dos Pioneiros, já em 1932, em um texto incomum para o seu tempo, com ideias liberais de igualdade e de liberdade, idealizando uma educação democrática, com uma significativa inovação na base pedagógica e nas políticas de Educação, entre elas a implantação de fundos autônomos para a educação, com ações coordenadas e conjuntas e responsabilidades financeiras devidamente

---

<sup>7</sup> Para calcular o valor anual por aluno, verifica-se o total das disponibilidades orçamentárias anuais (cujo volume pode diminuir, porque fica sujeito ao desempenho da economia e da arrecadação de impostos) e divide-se essa quantia pelo número total de alunos matriculados (EDINIR e BASSI, 2009, p. 73).

estabelecidas. Desde então, tem-se buscado estabelecer políticas educacionais de Estado<sup>8</sup> que se consolidassem em relação à Educação; porém apenas em setembro de 1996, por meio da Emenda Constitucional n.º 14, é que a CF garantiu a criação do Fundo para a Educação, devidamente regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97, com previsão de duração de dez anos.

Ressalta-se, porém, que esse Fundo só foi implantado nacionalmente em 1 de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição de recursos passou a vigorar. O FUNDEF inaugurou a política de recursos para a Educação, prática já muito comum na Saúde e na Assistência Social.

A criação do FUNDEF trouxe, entre seus aspectos mais importantes, normas sobre a vinculação direta de receitas e transferências para a Educação, com percentual preestabelecido; a definição de critérios de proporcionalidade por número de alunos matriculados; a equidade entre Estados e Municípios relativa à quota do salário-educação. Estabeleceu-se, principalmente, que 60% dos recursos desse Fundo fossem destinados exclusivamente à remuneração dos professores. A tônica dessa implantação renovou a esperança no que se refere à oferta de ensino público de qualidade, com iguais possibilidades nas Redes Públicas.

A mesma expectativa é percebida na afirmação de Dourado (1999, p. 28), quando ressalta os quatro principais objetivos do FUNDEF:

[...] para o Governo Federal, a pretensão com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério era grandiosa e seus quatro principais objetivos podem ser resumidos em promover 1) a justiça social, 2) uma política nacional de equidade, 3) a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação, 4) a valorização do magistério público. Não é pouca coisa para um só fundo, especialmente porque nenhum recurso financeiro novo seria acrescido aos já existentes nos estados e municípios.

O FUNDEF era um Fundo de natureza contábil, que tinha como objetivo a manutenção e o desenvolvimento exclusivo do ensino fundamental e a valorização do magistério. Nesse sentido, a receita do FUNDEF era constituída basicamente dos impostos descritos na Tabela 1.

---

<sup>8</sup> Segundo SAVIANI (2008), a Política Educacional de Estado diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. Trata-se, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira e implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro.

Tabela 1 – Fontes de recursos do FUNDEF – 1998

<b>IMPOSTOS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
FPM – Fundo de Participação dos Municípios	15%
FPE – Fundo de Participação dos Estados	15%
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	15%
IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações	15%
Ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações	15%
Complementação da União	15%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE/MEC (1998).

A partir da análise dos dados apresentados na Tabela 1, conclui-se que o Fundo constituiu-se, basicamente, dos impostos que circulavam pelos próprios Estados e Municípios.

O cálculo da complementação da União para o FUNDEF era realizado com base no valor mínimo nacional por aluno/ano, estabelecido, por meio de um Decreto Federal, em que o valor *per capita* anual não alcançava o mínimo estabelecido nacionalmente.

Os valores devidos aos entes da Federação contemplados eram calculados, levando-se em consideração o montante de recursos que formava o respectivo fundo, no âmbito do estado e o número de alunos do ensino fundamental atendidos nos Estados e Municípios. De acordo com o Censo Escolar do MEC, referente ao ano anterior, esses valores eram creditados automaticamente em conta específica para esse fim, no Banco do Brasil.

Importa destacar que, dos recursos que compunham a parte de cada estado ou município, o mínimo de 60% deveria ser, obrigatoriamente, aplicado na remuneração do magistério; os 40% restantes deveriam ser empregados em despesas de MDE, mas apenas do ensino fundamental.

A principal medida do Fundo é a de subvincular 60% dos seus recursos para os salários dos professores. Sem salários dos professores não há trabalho digno e de qualidade. É pouco, mas é um mínimo que poderá garantir salários mais condignos nas regiões mais pobres (MELCHIOR, 1997, p. 28).

O FUNDEF foi um avanço significativo na Educação, principalmente, como fundo específico para a valorização do magistério, mas sofreu avaliações durante seus dez anos de vigência. Uma das principais críticas que a ele se faz é o fato de vincular recursos apenas para o ensino fundamental. Sobre esse aspecto, Davies (2006) assinala:

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do Fundef). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pósgraduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação (DAVIES, 2006, p. 18).

Outras lacunas, além da mencionada na citação acima, foram também identificadas, ainda que a implementação do FUNDEF tenha representado um momento importante para a

educação, como real política de financiamento. Pode-se perceber, na sua aplicação, diversos pontos críticos; um deles tratado fato de o Governo Federal ter-se eximido das responsabilidades para com o ensino fundamental, não oferecendo aporte de recursos novos para a educação, mas apenas um novo mecanismo de redistribuição, com o objetivo de equalizar e melhor organizar o uso dos já existentes. Davies destaca:

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o Fundef era capaz de operar, o Governo Federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do Fundef (9.424) que estabelecia o critério de cálculo da complementação (DAVIES, 2008, p. 26).

E Davies ainda ressalta:

Por isso, a prioridade ao ensino fundamental alegada pelo governo federal é mais retórica do que qualquer outra coisa, pois sua contribuição para o Fundef é ínfima e o percentual da sua receita destinado ao ensino fundamental foi diminuindo drasticamente pela EC 14. Na verdade, em consequência da sua política fiscal/econômica (Fundo de Estabilização Fiscal e Lei Kandir), o governo federal tirou mais de R\$ 2 milhões da educação de Estados e Municípios em 1997, o que mostra a fragilidade do discurso federal de valorização do ensino fundamental através do Fundef e outras medidas de política educacional (DAVIES, 1999, p. 5).

O fato de priorizar o ensino fundamental e o de, deixar à margem, os dois extremos da educação básica, ou seja, a Educação Infantil e o ensino médio; denotam um significativo ponto negativo do FUNDEF. Essa lacuna na cobertura da política de financiamento causou diversos transtornos às Redes de Ensino, que tiveram que dispensar tratamento diferenciado aos profissionais da educação e aos alunos, muitas vezes dentro da mesma escola, quando ofereciam outros níveis de ensino não contemplados nos recursos.

Outro problema refere-se ao custo aluno/ano/mínimo, cujo valor era insuficiente para uma real oferta de educação pública, resultando em sérios problemas de acesso, permanência e qualidade.

Nesse cenário, o financiamento da Educação Infantil passa a receber forte atenção, impulsionado, sobretudo, pela ausência de prioridade nos recursos para a educação, e por sua exclusão no FUNDEF. Foi intensificado o debate, elaboradas algumas PECs e realizados alguns eventos e discussões sobre o tema (ABREU, 2004b; LIMA, 2006; SANTOS, 2012). Municípios e entidades, como a Undime, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, além de criticarem os resultados e os efeitos do FUNDEF, reivindicavam mais recursos para a educação básica, como melhorias salariais, dentre outras questões correlatas.

O FUNDEF concentrou recursos para o ensino fundamental e não direcionou meios específicos para a Educação Infantil. Mesmo tendo sido criado, durante o período da

promulgação da LDB, que elevou a Educação Infantil à Primeira Etapa da Educação Básica. A educação para a infância, portanto, continuou sem uma política de financiamento (SANTOS, 2012), isto é, reconhecimento do direito à educação das crianças pequenas não alterou o quadro no que se refere ao papel do Estado brasileiro.

### 1.3 Política de Fundos: o FUNDEB

Em 2006, em substituição ao FUNDEF, foi aprovado o FUNDEB, mediante a Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentado em 2007 pela Lei n.º 11.494, com previsão de duração de quatorze anos. O novo Fundo representou, em relação ao anterior, um significativo avanço provocado pelas inúmeras críticas da sociedade ao FUNDEF durante os dez anos em que esteve em vigência.

O FUNDEB passou a atender à educação básica em todas as suas etapas e modalidades. De acordo com o Censo Escolar de 2005, o número de alunos atendidos por este Fundo saltou de 30,2 milhões para 48,1 milhões, a partir do quarto ano de vigência. As fontes de recursos também foram ampliadas, bem como o percentual de vinculação, que evoluiu para 20%. Os recursos do FUNDEB são transferidos, a cada dez dias, para a conta do ente, órgão executivo, havendo, ainda, a possibilidade de um auxílio emergencial do Ministério da Educação (MEC) ao ente que comprovar incapacidade de pagamento.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB<sup>9</sup> foi implementado em substituição ao Fundo anterior. O FUNDEB é um fundo federal especial e provisório, com duração de 14 anos<sup>10</sup>, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, somando vinte e sete fundos).

O FUNDEB é composto, em maior parte, por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à Educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Pinto (2012) alerta que, com a previsão do término do fundo em 2020, torna-se “[...] fundamental encontrar uma solução permanente para o pacto federativo no financiamento educacional”.

Absorvendo muitas das demandas sociais, este fundo passou a contemplar todas as etapas da Educação Básica (Educação Infantil, ensino fundamental e o ensino médio) e modalidades (educação especial, educação indígena e quilombola, educação de jovens e

<sup>9</sup> Lei nº 11.494/2007.

<sup>10</sup> Importante mencionar que tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 15/2015), que pretende tornar o Fundeb um fundo permanente.

adultos). Quanto à distribuição dos recursos, ainda é baseado no número de alunos matriculados na educação Básica, de acordo com as etapas e modalidades de ensino. Diferentes fatores de ponderação atribuídos a cada etapa ou modalidade geram um diferente valor por aluno<sup>11</sup>.

Em 2009, outra Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) foi aprovada, tornando obrigatória a matrícula na educação básica das crianças e adolescentes na faixa etária dos 4 aos 17 anos. No caso dos municípios, o impacto dessa medida implicou a ampliação do atendimento pré-escolar que, embora seja determinada a implantação progressiva até 2016, ocorreria em detrimento ao acesso das crianças pequenas e *bem* pequenas à creche pública, tendo em vista a não obrigatoriedade de matrícula nessa faixa etária.

Com o FUNDEB, pretende-se superar as limitações e todos os problemas provocados e não resolvidos pelo FUNDEF, tais como o seu impacto negativo sobre a Educação Infantil.

Entre as diversas limitações presentes na proposta do FUNDEB, que entraram na pauta dos debates, pode-se citar: “a inclusão das creches”; “inclusão das instituições conveniadas”; “destinação para a educação básica pública”; “complementação da União correspondente a 10% do total do fundo” (MARTINS, 2011, p.198); “vinculação de 20% em lugar de 25%”; “retirada do IRRF”; a “não utilização do SE como fonte da complementação”; “complementação para todos os estados” “permanência da vinculação do salário educação apenas para o ensino fundamental” (MARTINS, 2011, p. 199), “fixação das ponderações pela junta/comissão e não por lei”; “repasso direto dos recursos do FUNDEB aos municípios que transportassem alunos da rede estadual” (MARTINS, 2011, p. 200) e muitos outros.

Outra limitação está no fato de o FUNDEB admitir que recursos públicos possam ser direcionados a instituições de natureza privada, o que diminui a aplicação do fundo público para a educação pública, particularmente, também para a Educação Infantil. A esse respeito, Pinto (2007, p. 889) ressaltou que se corria o risco de uma expansão da Educação Infantil pela via dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos.

[...] O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. Cabe ressaltar que essas diferenças não se referem a níveis distintos de eficiência do setor público versus privado, mas simplesmente porque o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são [...].

---

<sup>11</sup> Disponível em <http://www.fn.de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>

Algumas dessas proposições tiveram maior relação com o tema da Educação Infantil no FUNDEB, como a inclusão das creches sem envolvimento dos impostos municipais, que teve como proponente e apoiador: Undime, CNM, Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), FUNDEB pra Valer, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e, como opositor, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). A inclusão das instituições conveniadas foi indicada e apoiada pela Undime e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP). A defesa e a proposição para a destinação do fundo apenas para a educação básica pública foram propostas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o CNTE (MARTINS, 2011).

Nesse contexto, foi criado o “Movimento FUNDEB Pra Valer<sup>12</sup>”, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O Movimento reuniu mais de duzentas entidades e organizações em torno da referida pauta. Organizado em fóruns e redes, o movimento participou ativamente de todo processo, de debates e de audiências públicas, inclusive, no Parlamento. Emitiram notas técnicas, pareceres e emendas ao texto da PEC 415, e influenciaram, marcadamente, a aprovação do texto final da FUNDEB. O Movimento elaborou nove emendas e apresentou como propostas ao texto da PEC 415/2005. Três delas foram particularmente mais fortes: a inclusão das creches, a instituição do Piso Salarial Nacional e o aumento da Complementação da União, a partir de fixação de percentual de 10% sobre o valor da arrecadação do Fundo<sup>13</sup>.

Na luta pela inclusão desses pontos no FUNDEB, a sociedade civil precisou se articular em torno de um ponto agregador. Para isso, elegeu-se a inclusão das creches como ponto comum (NASCIMENTO, 2009; SANTOS, 2012; 2015). Assim, promoveu-se um intenso debate com a participação da sociedade civil, de entidades sindicais e empresariais, de diversos movimentos sociais, de ONGs, de partidos políticos, dentre outras instâncias, na defesa da inclusão das crianças de 0 a 3 anos de idade no FUNDEB. Vale ressaltar que, antes da criação do “Movimento FUNDEB pra valer”, várias organizações e parlamentares vinham se manifestando contra a não inclusão das creches no FUNDEB<sup>14</sup>. Após muita discussão, debate, alterações e tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC/415/2005 foi aprovada e

---

<sup>12</sup> Foi lançado em ato Público conhecido como “ao Fraldas Pintadas” em 31 de agosto de 2005.

<sup>13</sup> A CNTE também propôs emendas ao texto, dentre as quais, o aumento do percentual do Fundo para 25% e do mínimo de 80% dos percentuais do FUNDEB para a valorização de todos os profissionais da educação e não só dos professores.

<sup>14</sup> A Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o Conselho Nacional do Direito da Criança (Conanda), a Organização Mundial pela Educação Pré-escola (Omep), o Movimento Inter Fóruns de Educação Infantil (Mieib), a Undime, dentre outros.

transformada pela Medida Provisória nº 339/2006. Ela sofreu novas alterações e acréscimos no Senado e foi convertida à Lei nº 11.494, de junho de 2007.

A Tabela 2 apresenta a origem dos impostos que compõem o FUNDEB e os seus respectivos percentuais de contribuição.

Tabela 2 – Fontes de recursos do FUNDEB

<b>IMPOSTOS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
FPM – Fundo de Participação dos Municípios	20%
FPE – Fundo de Participação dos Estados	20%
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	20%
IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações	20%
ITCMD – Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e oações de quaisquer bens ou direitos	20%
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	20%
ITRm – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cotaparte dos municípios)	20%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE/MEC (2006).

O aporte de recursos do governo federal ao FUNDEB, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões, em 2008; R\$ 5,1 bilhões, em 2009, e, a partir de 2010, passou a ser o valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios de todo o país. Os dados estatísticos mostram que a questão em torno dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação no Brasil, sobretudo no que se refere à Educação Infantil, depende fortemente das decisões políticas mais do que do aporte de recursos (DIAS, 2011).

É perceptível a evolução do percentual de impostos na transição do FUNDEF para o FUNDEB. Ademais, a transição também causou ganhos significativos para alguns Estados e Municípios, sobretudo, por causa da complementação federal. Convém ressaltar que o impacto positivo do acréscimo de 5% (de 15% para 20%) nos impostos do FUNDEF – ICMS, FPE, FPM, IPIexp e Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 –, que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos – IPVA, ITCMD e ITRm –, que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, foi bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas em Educação Infantil, EJA e ensino médio. Trata-se de uma fragilidade do FUNDEB, pelo menos nos seus primeiros anos de vigência, pois não foi garantido o aumento de recursos por matrícula em termos nacionais. Demo (2003) alerta-nos:

Sem dúvida, sobretudo numa sociedade capitalista, o peso de uma Lei se mede principalmente pelos recursos financeiros que mobiliza. É o caso da educação, que dispõe até mesmo de receita vinculada orçamentária, além do salário-educação (DEMO, 2003, p. 53).

Alguns avanços do FUNDEB reacenderam a expectativa de investimentos de mais e melhores recursos na educação pública, uma vez que a escola pública tem o dever de atender uma parcela maior da população, principalmente, a mais pobre.

Com a implantação do FUNDEB, todas as etapas e modalidades da educação básica públicas passaram a contar com um mecanismo regular e sustentável de financiamento, havendo, assim, maior integração entre elas.

No que se refere à distribuição dos recursos do FUNDEB aos Estados, é calculado um valor por aluno/ano com base na estimativa de receita de cada um deles, no número de alunos da educação básica (regular, especial, EJA, integral, indígena e quilombola) das Redes Públicas de Ensino estaduais e municipais, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior, e nos fatores de ponderação estabelecidos na Lei n.º 11.494/2007 para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino.

A Tabela 3 apresenta os fatores de ponderação de 2007 a 2018. Os dados apontam que, ao longo da vigência do FUNDEB, foram realizadas alterações nos fatores de ponderação, referentes à Educação Infantil, para os seguintes anos: 2009, 2010, 2011, 2012 e 2014; não foram realizadas modificações nos fatores de ponderações nos anos de 2015 a 2018.

Torna-se importante sobressair que o valor/aluno/ano do FUNDEB é aquém dos valores apresentados por pesquisadores de custos educacionais<sup>15</sup>, para garantir uma educação com condições de qualidade, mas reconhece-se que, desde a sua criação, veio em movimento crescente de aumento dos fatores de ponderação, nunca ultrapassando 1,30 – e de valorização de etapas e modalidades, que sempre foram relegadas ao esquecimento. Em nenhum momento do estudo foi verificado que algum fator de ponderação recebeu redução. Talvez, o FUNDEB não tenha conseguido trazer novos recursos, mas tem sido um mecanismo que tem colocado em evidência etapas e modalidades antes depreciadas. Permanece o desafio a este fundo: repartir mais e melhor, entretanto com o aporte de novos recursos para que, de fato, sejam perceptíveis os avanços no valor/aluno/ano praticado.

Tabela 3 – Fatores de Ponderação

<b>Etapas e Modalidades</b>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Creche pública de tempo parcial	--	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	1.0	1.00	1.00	1.00	1.00
Creche conveniada de tempo parcial	--	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
Creche pública de tempo integral	--	1.10	1.10	1.10	1.20	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30
Creche conveniada de tempo integral	--	0.85	0.95	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10
Pré-Escola parcial	--	0.90	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Pré-Escola integral	--	1.15	1.20	1.25	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30
Anos Iniciais Urbano	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE/MEC (2019).

<sup>15</sup> Pinto (2010); Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2016).

O FUNDEB, todavia, não representou a adição de novos recursos para o sistema educacional brasileiro em sua totalidade, pois, encontra-se limitado a redistribuir o que já era, constitucionalmente, destinado à educação. O FUNDEB somente redistribuiu grande parcela (80% de 25%) do montante obrigatório investido na educação pública pelas três esferas de governo. Esse Fundo passou a abarcar toda a educação básica, sem garantir em sua composição a entrada de todos os recursos que Estados e Municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação pública (SAVIANI, 2009; MILITÃO, 2011).

A Educação aparece como direito de todos e como dever do Estado em vários artigos, mais particularmente nos 205, 206 e 208. O artigo 205 dispõe, por exemplo, que a educação é um dever do Estado e da família e que será promovida por meio da participação da sociedade civil, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa. O inciso IV, do artigo 208, além de fazer um detalhamento do direito à educação, destaca, especificamente, que o Dever do Estado com a Educação será efetivado, mediante garantia de alguns princípios e condições, dentre alguns princípios, podem ser citados os que têm relação direta com o financiamento da educação, como os de “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” no parágrafo IV; a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) no parágrafo V; a “garantia de padrão de qualidade” no VII; e a definição de “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” no VIII (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Desse modo, os recursos que compõem o orçamento da educação são parte do orçamento geral da União, dos Estados e Municípios. São originários, predominantemente, dos tributos<sup>16</sup> que compõem o Tesouro Nacional (Tesouro Estadual e Tesouro Municipal), mas, sobretudo, dos impostos (DAVEIS, 2004; 2008; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; SANTOS; 2012; 2015). É importante ressaltar que os recursos advêm não só dessas instâncias, mas também de contribuições sociais, de recursos de transferências entre entes

---

<sup>16</sup> Os Tributos podem ser divididos em impostos, taxas e contribuições. Os recursos da educação são predominantemente originários dos impostos, e a única contribuição social que é utilizada para aplicar em educação é o Salário Educação (SE). Veremos um pouco mais sobre o SE mais adiante.

federados, de ganhos do próprio FUNDEB<sup>17</sup>, de recursos da loteria federal e de outras dotações orçamentárias, como verbas do Banco Mundial ou de outro organismo<sup>18</sup>.

A CF/88 ampliou os percentuais de recursos vinculados para educação. De acordo com o art. 211 de CF/88, a União passaria a aplicar na educação pública nunca menos de 18% e os Estados, Municípios e Distrito Federal nunca menos que 25%. No referido artigo está disposto que União, Estados, DF e Municípios devem se organizar em regime de colaboração, e que a União deve exercer função supletiva e redistributiva (art. 211, §1º) das funções próprias de cada ente federado (BRASIL, 1988. art. 211, §1º, §2º, §3º; BRASIL, 1996. art. 10; 11) no sentido de garantir o direito à educação. Esse aspecto é fortalecido pelos arts. 75 e 76 da LDB. O art. 75, especificamente, prevê a ação supletiva da União e dos Estados, sem necessariamente distinguir níveis, mas exercida com o objetivo de corrigir as disparidades educacionais e do padrão de qualidade.

Davies (2004) e Pinto (2006) apontam para a inadequação e o limite desta perspectiva para a área educacional, sendo necessário o acréscimo de recursos para que se consiga desenvolver o ensino com qualidade. Uma forma de verificação deste acréscimo é o acompanhamento dos gastos ou dos custos por aluno.

O custo mínimo por aluno, segundo Melchior (1997), pode ser entendido, por meio de três concepções diferentes: a de gasto-aluno, a de custo-benefício e a de custo-aluno-qualidade.

Quanto ao gasto-aluno, Melchior (1997) parte do pressuposto de que, de acordo com o ritmo da economia e da estimativa de inflação, haverá uma arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições). Verifica-se qual vai ser a disponibilidade orçamentária e, em função dessa disponibilidade, e das vinculações e subvinculações para o ensino, divide-se o montante previsto pelo *per capita* de alunos para se ter um gasto-aluno *per capita*.

Na concepção de custo-benefício, Melchior (1997) diz que investir na educação de um aluno esteve na moda nas décadas de 60-70, na esfera dos economistas da educação. É uma concepção de cunho, predominantemente, economicista. Assim, o processo analítico sustenta-se na clássica divisão entre despesas correntes (de consumo) e de capital (de investimento), valorizando-se mais as despesas de investimento. Como a visão econômica é predominante,

---

<sup>17</sup> É bom dizer que, em alguns casos, há municípios que ganham muito com recursos do Fundeb, contudo ganhar, aqui, refere-se à relação entre o que o município arrecadou e enviou ao Fundo e o que recebeu, de acordo com a razão de sua matrícula. Retornaremos isso ao falar do Fundeb.

<sup>18</sup> Além dos arts. 208, 211, 212, 213 e 214, ver também, na Constituição de 1988, os arts. 7, 23, 30, 60 do ADCT, 150, 154, 155, 158, 159, 160. Todos eles nos ajudam a discutir o financiamento no contexto da CF/88.

desenvolveu-se o conceito de custos de oportunidade, visando estudar qual a melhor alternativa de investimento e qual a melhor e maior taxa de retorno (benefício). De uma visão estritamente econômica, a concepção de benefício foi alargando-se e estendendo-se, mas sem atingir as concepções educacionais.

Referente ao custo-aluno-qualidade e ao custo real aluno-qualidade (MELCHIOR, 1997) procura avançar em termos da concepção de qualidade na educação. É uma concepção em desenvolvimento de difícil mensuração. Por isso, adota-se o termo avaliação. Mensuráveis são as despesas correntes e de capital e das variáveis educacionais que nela permitem aferir indiretamente a qualidade da educação. No entanto, o cerne da concepção de qualidade da educação está na avaliação direta de padrões de desempenho e/ou comportamentais associados a julgamentos sobre capacidade de avaliar, de crítica, de criatividade, de decisão, de raciocínio, de solução de problemas, de equilíbrio emocional, etc. Outra forma de verificação refere-se às pesquisas de acompanhamento (follow-up) e que procuram investigar a funcionalidade da educação transmitida, quer para prosseguir nos estudos, quer para integrar-se no mercado de trabalho e/ou na vida. A concepção custo-real-aluno-qualidade supõe que, a partir do levantamento do custo real de um aluno no sistema de ensino, padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos. Calcula-se quanto custará a elevação para um novo padrão de qualidade. O custo adicional, para elevar a qualidade a um novo patamar, é integrado ou adicionado ao custo anterior. Tem-se, então, um novo custo-real-aluno-qualidade de ensino.

#### 1.4 Aplicação em MDE

O financiamento da educação no Brasil, ao longo dos anos, passou por significativas mudanças na proporção em que ocorriam as transformações na conjuntura socioeconômica e política no País. Dessa forma, antes de adentrar precisamente no recorte temporal deste estudo, percorreu-se o contexto da história do financiamento da educação, destacando o processo da vinculação de recursos dos impostos reservados à Educação.

Sob fortes anseios da sociedade brasileira por direitos sociais, foi promulgada a Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, considerada como a “Constituição Cidadã”, razão, pela qual tornou-se comum reconhecer que a Carta Magna de 1988 foi um grande marco para os vários segmentos sociais.

A educação estabeleceu-se como um direito social e, para cumprir esse direito, ficou definido o Estado e a família, como responsáveis pelo seu provimento, sendo que, para

garantir o cumprimento dessa determinação e o pleno gozo do direito ao cidadão, a Constituição de 1988 estabeleceu as fontes de financiamentos que gerariam os recursos que os entes federados deveriam aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

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

Destaca-se, contudo, que a vinculação de recursos para a educação começou a ser tratada, a partir da Constituição de 1934, momento também em que a educação passa a ser reconhecida como de caráter público; sendo incorporada, em seu texto, a vinculação de recursos, com foco para a criação de fundos.

Art. 156. 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.  
Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (sic). (BRASIL, 1934)

Segundo Martins (2011), em relação à inserção na Constituição de 1934 da vinculação de recursos à educação e da previsão de fundos educacionais, o movimento dos renovadores logrou êxito, embora não fosse exatamente da forma como concebidos originalmente, como instrumentos associados; contudo, obtiveram algumas vitórias.

Em 1937, a nova Constituição suprimiu a vinculação constitucional que ora foi estabelecida na Constituição de 1934, o que trouxe grandes prejuízos para a educação nesse período, sobretudo no âmbito do financiamento, isso em decorrência da promulgação da Constituição de 1937.

Depois de 1934, a vinculação aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente. Na Constituição de 1937 foi suprimida, sendo reintroduzida nos anos de 1940 como consequência da Conferência Interestadual de Educação, ocorrida em 1941 (OLIVEIRA, 2001, p. 97).

Em 1946, o pêndulo federativo volta-se a posicionar-se na direção da descentralização. Nesse viés, foi promulgada a Constituição de 1946 que defendia a liberdade e a educação em uma perspectiva liberal democrática, sendo o Estado obrigado a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente, com a iniciativa privada.

Assim, após intensos debates, é reintroduzida a vinculação de recursos para a educação, conforme o disposto em seu Artigo 169, decretando que “anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca

menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946).

É importante destacar que houve avanço em relação à vinculação dos recursos propost na Constituição de 1946, quando é retomada a vinculação de recursos para a União, estabelecendo-se o percentual, de, no mínimo 10%, e na elevação de percentuais da vinculação dos Estados e dos Municípios, passando de, no mínimo de 15% para 20% e de, 10% para 20, respectivamente. Embora, ainda o menor percentual seja da União, contudo significou mais recursos para a educação brasileira.

Com a Constituinte de 1966-1967, pós-golpe de 1964, o financiamento da educação, mais uma vez, passou por um momento crítico, pois a vinculação novamente não fora contemplada na Carta de 1967, perdendo seu *status constitucional*. Observa-se, todavia, que no anteprojeto apresentado pela comissão de juristas, nomeados para elaboração da nova constituição, não foram alterados os dispositivos inerentes à educação presentes na Constituição de 1946. Contudo, um novo projeto, originário do Executivo, aboliu totalmente o anteprojeto construído por aquela comissão, revelando, também, o período ditatorial estabelecido no Brasil neste período.

Essa condição passa a ser parcialmente alterada com a Emenda Constituição nº 1/1969, que, em uma contraposição com o que estava posto, garantiu a educação como um direito de todos e dever do Estado, mantendo a imposição da CF/1967, quanto aos percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal, atribuindo a obrigatoriedade da aplicação de 20% somente aos Municípios.

Ocorreu, em 1971, a instituição da Lei nº 5.692/71 que, seguindo as determinações constitucionais, manteve a vinculação para os municípios, mas continuou omitindo os percentuais a serem aplicados pela União e pelos Estados. Essa Lei, no seu artigo 59, parágrafo único, ainda determina que os Municípios apliquem no ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, o que caracteriza, uma vez mais, uma subvinculação (OLIVEIRA, 1995).

A desvinculação dos recursos causou grandes prejuízos para a educação brasileira, pois os recursos destinados caíram de forma significativa. Nesse contexto, houve a reorganização de vários movimentos sociais, principalmente, no âmbito das universidades públicas, contrapondo-se, dentre outras questões, ao subfinanciamento a que fora submetida a educação, durante o período do Regime Militar.

O período ditatorial foi centralizador em todos os setores, a educação perdeu a vinculação de recursos (excetos na esfera municipal). Com o baixo financiamento,

suprimiu-se o pressuposto de uma *política de equidade*. A colaboração aproximava-se da assistência financeira, sobretudo aos estados e municípios mais alinhados com a esfera federal (MARTINS, 2011, p. 87).

Com a EC nº 24/1983, então, foi reintroduzida à vinculação na Constituição Federal vigente à época, quando a União passou a comprometer-se em aplicar, no mínimo, 13% da receita de seus impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, essa medida não somente alterou percentuais estabelecidos na Lei nº 5.692/1971, mas, obrigou a União, os Estados e o Distrito Federal a aplicar mais recursos na educação, enquanto os Municípios tiveram um ganho maior, aumentando o seu percentual de 20% para 25%. Com essa decisão do Governo Federal, percebe-se a sua preocupação com a educação pública no Brasil, pois, segundo Oliveira (2001, p. 49), “a vinculação de recursos para a educação expressa à primazia da educação no contexto das políticas governamentais”.

Os dados da Tabela 4 explicitam os vários momentos e os instrumentos legais determinantes da vinculação das verbas para a educação ou sua supressão e os percentuais da receita de impostos que deviam ser alocados.

Tabela 4 – Vinculação de recursos na Educação

Anos	Instrumento Legal	Vincula	Sup rime	Percentuais sobre a Receita (%)		
				União	Estados	Municípios
1934	CF	X		10	20	10
1937	CF		X	-	-	-
1942/43	Decretos-Leis	X		-	15	10
1946	CF	X		10	20	20
1961	LDBEN (Lei nº 4.024)	X		12	20	20
1967	CF		X	-	-	-
1969	EC nº 1	X		-	-	20
1971	Lei nº 5.692	X		-	-	20
1983	EC nº 24 (Lei Calmon)	X		13	25	25
1988	CF	X		18	25	25
1996	LDBEN (Lei nº 9.394)	Mantém o que prevê a CF de 1988		18	25	25
1996	EC nº 14 e Lei nº 9.424/96 (Fundef)	Não altera a vinculação nem os percentuais, mas subvincula recursos para o Ensino Fundamental		18	25	25

Fonte: Ramos (2003, p. 39).

Da Emenda Calmon para a Constituição de 1988, percebe-se que ocorreu um grande marco para o financiamento da educação no Brasil, pois, além de manter o percentual da vinculação de recursos estabelecidos para os Estados e Municípios, ampliou de 13% para 18% o percentual da União.

É perceptível, porém, que nas Constituições de 1937 e 1967, foi suprimida a vinculação de percentuais para a educação, isso deveu-se ao fato de que essas Constituições foram instituídas por governos autoritários, pois não foram discutidas pela sociedade, demonstrando que a educação não foi valorizada nesses governos.

No quadro 1 são relacionados quais os impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios da sociedade brasileira e que incidem sobre a vinculação de recursos para a educação.

Quadro 1 - Impostos federais, estaduais e municipais

Esferas	Siglas	Conceitos
Impostos Federais CF - Art. 153.	II	Impostos sobre Importação
	IE	Impostos sobre Exportação
	IPI	Impostos sobre Produtos Industrializados
	IR	Impostos sobre Renda
	IOF	Impostos sobre Operações Financeiras
	ITR	Impostos sobre a propriedade Territorial Rural
Impostos Estaduais e Distrito Federal CF – Art. 155.	ICMS	Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
	ITCD	Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
	IPVA	Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores
Impostos Municipais CF – Art. 156.	IPTU	Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
	ITBI	Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
	ISS	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza

Fonte: Amaral (2012).

Conforme texto constitucional, no que refere-se ao percentual dos Estados, Distrito Federal e Municípios, caberá a aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos seus impostos, deixando a critério de cada ente a aplicação de percentuais superiores ao mínimo definido.

É perceptível que a União transfere aos Estados e Municípios maior responsabilidade, quanto à aplicabilidade de recursos para o financiamento da educação, quando estabelece percentuais superiores, além de condicioná-los, no que deve ser aplicado o percentual desses entes, caracterizando que, mesmo com a participação da União, o maior grau de comprometimento e de prioridade com a educação está concentrado nos governos estaduais e municipais.

Para a vinculação de que trata o artigo 212 da CF/88, deve-se considerar que os percentuais não incidirão sobre as transferências constitucionais, que são as transferências realizadas de uma esfera da administração para outra, com a finalidade de equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades das diferentes esferas da administração pública, como observado no Quadro 2.

Quadro 2 - Percentuais dos impostos da união transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios

Impostos da União	Ente Federado Receptor	Percentuais transferidos pela União
IPI	Estados e DF	21,5% do IPI; 10% sobre o IPI cobrado de exportações.
	Municípios	25,5% do IPI.
IOF	Estados e DF	30% do IOF das operações com Ouro.
	Municípios	70% do IOF das operações com Ouro.
IR	Estados e DF	21,5 % do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos; 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Estados e do Distrito Federal.
	Municípios	23,5 % do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos; 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Municípios.

Fonte: Amaral (2012).

Outros pontos importantes na LDBEN para o financiamento da educação estão previstos nos artigos 70 e 71, cuja legislação define como e onde podem ser aplicados os recursos provenientes da vinculação considerada como MDE. Essa prerrogativa tem contribuído para se evitar que o dinheiro em educação pública seja desviado da sua real finalidade.

Demonstra-se, no Quadro 3, quais são estas despesas com educação mencionadas nos artigos.

Quadro 3 - Enquadramento de despesas com MDE

CONSIDERA-SE MDE	NÃO SE CONSIDERA MDE
1. A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	1. A pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
2. A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	2. A subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
3. O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	3. A formação de quadros especiais para a administração pública seja por militares ou civis, inclusive diplomáticos;
4. Os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	4. Os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
5. A realização de atividades- meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	5. As obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
6. A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	6. O pessoal docente e os demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
7. A amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
8. A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: CF, LDBEN e demais leis ordinárias.

Diante do cenário econômico, enfrentado pelo Brasil, no momento da promulgação da LDBEN, muitos foram os benefícios que essa legislação trouxe à educação brasileira, principalmente, na defesa dos recursos, contribuindo para significativas mudanças ocorridas no sistema educacional, com menos desperdícios de dinheiro para o ensino público, já que eles estavam direcionados.

Ramos (2003) menciona ainda:, “além da redefinição dos gastos com MDE, as responsabilidades da União, Estados e Municípios com cada um dos níveis de ensino, houve ainda, a inclusão da função supletiva e redistributiva da União e dos Estados no sentido de corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade ao ensino”. (RAMOS, 2003, p. 272-273).

### 1.5 O CAQi como Valor Aluno/Ano Mínimo do FUNDEB

O CAQi foi concebido como o valor aluno/ano mínimo a ser observado pelo FUNDEB (PINTO, 2015). Contudo, como já visto, essa não é a realidade: o valor aluno/ano mínimo ainda é calculado com base na previsão das receitas que compõem o fundo, vinculado, portanto, à disponibilidade orçamentária. Ao tratar do FUNDEF, Oliveira (2007) ressaltou que não se buscava “[...] um custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade. O que se tem é o ‘gasto’ possível nas condições atuais como o padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter distributivo por parte da União” (OLIVEIRA, 2007, p. 101).

Embora o FUNDEB tenha ampliado a participação da União, não houve grandes mudanças nesta realidade. Como demonstrado, uma vez que a ótica do financiamento se mantenha vinculada à disponibilidade orçamentária, mantém-se a perspectiva do “gasto possível” e não do gasto necessário à garantia de padrões mínimos de qualidade. O FUNDEB gera um tipo de redistribuição que não equaliza todo o Brasil. Atualmente, define-se o orçamento, a partir do que se tem, e não do que é necessário.

Prevista na estratégia 20.7 do PNE/2014-2024, a implementação do CAQ e do CAQi definiria valores para quanto o Brasil precisa investir para garantir um padrão mínimo de qualidade. “O objetivo do CAQ é garantir um mínimo; que todos os estudantes tenham um valor por matrícula um pouco acima do de São Paulo”, diz Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entidade que criou o mecanismo do CAQ, que foi incorporado ao PNE. “A única maneira de corrigir uma distorção arrecadatória entre Estados e Municípios é ter o papel corretivo da União.”, acrescentou Cara, em entrevista à Folha de São Paulo, publicada em maio de 2019.

Cara (2019) estima, ainda, que a implementação do CAQ exigiria o aumento da complementação da União de 10% para 50% do FUNDEB total. “A cada R\$ 1 colocado nos Estados e municípios, a União colocaria R\$ 0,50”, diz o especialista. “Deixaria de pressionar tanto os Estados e muitos desistiriam da municipalização. Por que hoje muitos Estados transferem responsabilidades para os municípios? Porque o FUNDEB está subfinanciado”.

Esses fatores são utilizados na ponderação do número de alunos, para fins de distribuição dos recursos do Fundo, ou seja, representam as diferenças de valor por aluno/ano utilizadas para os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida, para fins de operacionalização do FUNDEB. No caso específico deste estudo, apresenta-se um recorte da Educação Infantil e os seus desdobramentos, quanto à creche e à pré-Escola. O fator de ponderação do valor por aluno/ano da Modalidade, em tese, encontra-se relacionado ao fator base (1.00), atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica).

Ainda sobre a análise da Tabela 3, as lacunas grifadas referem-se aos reajustes consolidados em algumas etapas, acerca do valor/aluno repassado aos Municípios. Tais reajustes na ponderação são percebidos até o ano de 2014. Até o presente momento, os fatores permanecem sem alterações, conforme a Resolução Nº 01, de 28/11/2017, dando publicidade aos fatores do ano de 2018.

O Plano Nacional da Educação (PNE) contemplou a adoção do CAQi, devendo o mesmo ter sido implementado no ano de 2016, buscando alcançar progressivamente o CAQ, que teria sua definição em 2017 (BRASIL, 2014, Metas 20.6, 20.7 e 20.8) 1. A partir do PNE, o CAQ deve servir como parâmetro para o financiamento da educação no Brasil, modificando a ótica do orçamento, devido à disponibilidade orçamentária, para a estimativa com base em uma educação de qualidade. Espera-se que tais disposições não permaneçam como mera alegoria e sejam descumpridas, como já feito em relação à EC nº 14/1996 (FUNDEF), que previa a necessidade de um valor aluno/ano mínimo vinculado à garantia de padrões de qualidade (JESUS, 2012). Portanto, o CAQi é apenas um meio para que seja possível chegar ao CAQ, assegurando-se um financiamento suficiente à garantia do padrão de qualidade.

Por outro lado, Becker (2009, p. 6) destaca que a “[...] ampliação da oferta de creches permanece fortemente ligada à capacidade financeira e de recursos humanos de cada cidade, já que o valor que os municípios precisam complementar para a manutenção é bastante significativo” (DIAS, 2011).

O valor mínimo aluno/ano, atualmente, estabelecido pela União para o cálculo do FUNDEB não é suficiente a garantir o mínimo existencial. Tal valor é fixado sem considerar quaisquer parâmetros de qualidade, ao arrepio do que prevê a legislação de regência. Desta forma, faz-se necessária a adoção do CAQi como parâmetro para o valor mínimo do

FUNDEB, nos termos previstos no PNE, a fim de, progressivamente, buscar-se a adoção futura do CAQ, visando garantir o mínimo de qualidade, constitucionalmente, previsto para a educação básica.

#### **1.6 Programas Sociais e outras fontes de custeio: ProInfância e Brasil Carinhoso**

Com o objetivo de superar as limitações de acesso à Creche, o Governo Federal criou o FUNDEB (2007), conforme Seção anterior, e entre os anos de 2011 e 2014, incorporou à política de creches ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2) e ao enfrentamento à pobreza e à miséria, por meio do Brasil Carinhoso.

Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. O PAC-2 passou a atuar em três frentes: logística, energética e infraestruturas social e urbana, incluindo a construção de creches.

Destaca-se, ainda, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - ProInfância - instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 e integrante das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE (BRASIL, 2007c). No ano de 2010, o ProInfância foi incluído no PAC-2, o qual indica a construção de creches, conforme em um programa maior do Governo Federal.

Em 2011, a lei federal 12.499 trouxe mais esperança à faixa etária da Educação Infantil, pois tal lei previa o apoio do Governo Federal aos Municípios que criassem instituições públicas nas modalidades Creche e Pré-escola, com recursos da União. Tal custeio só poderia ser aplicado com despesas de manutenção e desenvolvimento dessa modalidade.

Criado, por meio da Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012, o Programa Brasil Carinhoso destinou-se à transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil. Os recursos são destinados aos alunos de 0 a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

O apoio financeiro é devido aos Municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses, nas características acima mencionadas.

O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere. As transferências aos Municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

### 1.7 Do FUNDEB a Lei 12.796/2013: uma análise do contexto de influência e de produção de textos

Os contextos propostos pelo do Ciclo de Políticas<sup>19</sup> não correspondem a etapas lineares, temporais ou sequenciais e são diretamente articulados entre si (BALL; BOWE; GOLD, 1992; BALL, 1994). Nessa perspectiva, os dispositivos jurídicos são tomados, neste trabalho, tanto como *contexto de influência*, quanto de produção de texto. Esse entendimento aproxima-se da compreensão apresentada por Mainardes (2006, p. 52) de que “[...] os textos políticos são o resultado de disputas e acordos”, entre diferentes atores em prol de influenciar os rumos das políticas educacionais.

Inicia-se esta discussão, considerando o FUNDEB (BRASIL, 2007), fundo de natureza contábil que destina recursos financeiros a todas as etapas e modalidades da educação básica, com base no número de alunos matriculados nas escolas públicas e conveniadas dos Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>20</sup>. Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e convertido, posteriormente, na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o FUNDEB deu visibilidade às demandas da Educação Infantil por recursos. Desde a sua implementação, as crianças matriculadas em creches e pré-escolas, de âmbito municipal, passaram a ser computadas para fins de repasse de recursos financeiros. Esta política de financiamento representou um aporte para a superação dos desafios educacionais locais. Percebe-se, assim, que a vinculação de fundos para a Educação Infantil é capaz de realizar transformações sociais em todo o país.

Na arena das políticas públicas educacionais, a Educação Infantil municipal ganhou novos contornos, após a aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009), que modificou o artigo 208 da Carta Magna (BRASIL, 1988) de modo a ampliar a obrigatoriedade de matrícula na educação básica à faixa etária de 4 a 17 anos. Esta determinação deveria ser

<sup>19</sup> O Ciclo de Políticas é composto por cinco contextos de análise: de influência, produção de texto, da prática, dos resultados ou efeitos e das estratégias políticas.

<sup>20</sup> Informação Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>. Acesso em: 18 set. 2018.

efetivada, progressivamente, até o ano de 2016. A aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) incorporou tais mudanças no texto da LDBEN (BRASIL, 1996). Dessa forma, após 2013, os municípios passaram a sofrer maior pressão frente à responsabilidade de oferecer a pré-escola, nível da Educação Infantil que contempla as crianças de 4 e 5 anos, público atingido pela obrigatoriedade de matrícula e frequência na educação básica.

Com estes dispositivos, há maior ênfase na indução de políticas públicas voltadas à expansão da pré-escola. O Plano Nacional de Educação (PNE / BRASIL, 2014), discutido e aprovado neste contexto, reflete, em sua Meta 1, essa priorização conferida à educação das crianças de 4 a 5 anos, ao estabelecer objetivos diferenciados para a creche e a pré-escola: “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos [...]”.

Nos próximos capítulos, será apresentado cada cenário desta pesquisa, observando os possíveis desdobramentos dessas modificações legais, por meio da análise de dados da expansão das matrículas da Educação Infantil municipal; bem como os seus dados financeiros na referida modalidade e explicitados, ainda, a partir de um breve histórico, as suas divisões político-administrativas, bem como os principais aspectos socioeconômicos.

O período recortado (2013 a 2016) não traduz nenhuma escolha partidária e, sim, a aplicabilidade dos recursos financeiros na modalidade Creche, a partir da implantação da Lei 12.796/2013, que versa sobre a obrigatoriedade da Educação Infantil, na modalidade da pré-escola, deixando de fora as crianças de até 3 anos (creche).

### **1.8 Acesso, permanência e expansão: o financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses no contexto brasileiro**

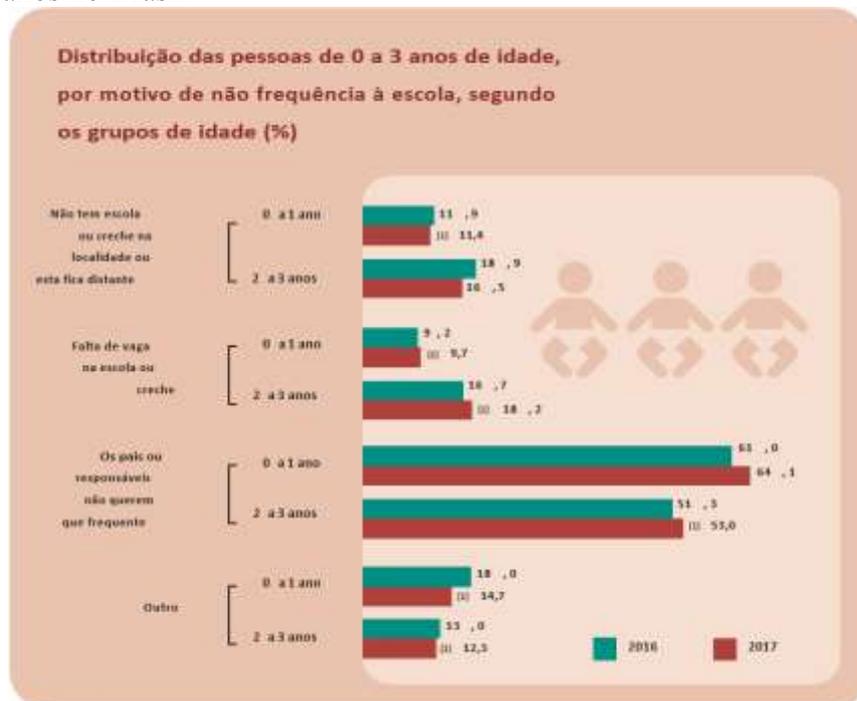
A Educação Infantil engloba as crianças de 0 a 5 anos de idade, abrangendo a creche (de 0 a 3 anos) e a pré-escola (4 e 5 anos). Em 2013, a educação básica tornou-se obrigatória aos 4 anos de idade e, assim, passou-se a buscar a universalização do ensino, a partir dessa idade, além da ampliação do acesso à creche para a faixa etária de 0 a 3 anos. O PNE, por meio da Meta 1, estabeleceu que, no mínimo, 50,0% das crianças de 0 a 3 anos frequentem creche até o final da vigência do Plano. Nesse sentido, a Região Norte apresentou a menor taxa de escolarização entre as crianças até 3 anos (16,9%), seguida da Região Centro-Oeste (25,4%) e Nordeste (28,7%). Por outro lado, as Regiões Sul e Sudeste mantiveram as percentagens mais elevadas, respectivamente, 40,0% e 39,2%. Frente a 2016, apenas o Norte e o Sudeste apresentaram crescimento da escolarização das crianças de 0 a 3 anos.

A Meta 1 do PNE também estabeleceu a universalização da Educação Infantil na pré-escola até o ano de 2016. Todavia, em 2017, a taxa de escolarização para os grupos de 4 e 5 anos foi 91,7%, e a meta não fora alcançada em nenhuma Grande Região. As Regiões Nordeste e Sudeste apresentaram taxas acima da média nacional, 94,8% e 93,0%. Por outro lado, na Região Norte, 15,0% das crianças de 4 e 5 anos não estavam frequentando escola.

Dado esse retrato da escolaridade das crianças de 0 a 5 anos, estimou-se, em 2017, que 7,3 milhões de crianças nessa faixa etária não frequentavam escola, ou seja 67,3% (6,8 milhões) da população de 0 a 3 anos e 8,3% (440 mil) da população de 4 e 5 anos. Em relação ao ano de 2016, houve uma redução dos percentuais, indicando que 69,6% da população de 0 a 3 anos e 9,8% da população de 4 e 5 anos não estavam na escola.

Para entender esse resultado, cabe analisar os motivos dessa não frequência, de acordo com a idade. Para 64,1% (2,7 milhões) das crianças de 0 e 1 ano a não frequência deu-se, porque os pais ou responsáveis não queriam, percentagem que era de 61% em 2016. Esse motivo também mostrou-se importante, mas, em menor proporção, para as crianças de 2 e 3 anos, 53,0% (1,4 milhões) em 2017. Estimou-se ainda que 34,7% (897 mil) das crianças de 2 e 3 anos e 21,1% (903 mil) das crianças de 0 a 1 ano não frequentavam escola por dificuldade de acesso, seja por falta de vaga ou por falta de escola na localidade.

Gráfico 1 – Panorama do acesso e frequência das crianças de 0 a 3 anos no Brasil



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017. disponíveis no portal do IBGE na Internet, no endereço: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=21073>>.

A criação do FUNDEB, em 2007, e a introdução das matrículas da Educação Infantil, para o recebimento de recursos deste Fundo, asseguraram, ainda que, de forma limitada, a possibilidade da ampliação do atendimento para esta etapa da educação. Por essa razão, estudiosos do campo das políticas para a Educação Infantil, como Rosemberg (2010), Didonet (2007) e Santos (2012) consideram que o FUNDEB representa um novo momento da história dessa modalidade.

A Educação Infantil é a modalidade que tem os custos mais elevados na educação básica, por isso, historicamente, possui déficit em relação à infraestrutura, aos espaços adequados, aos recursos humanos e pedagógicos, ao baixo atendimento e à permanência.

Desse modo, os capítulos seguintes consistirão na análise documental, acerca dos indicadores econômicos da rede municipal de educação, bem como a oferta de vagas escolares para a modalidade Creche, a partir da implementação da Lei nº 12.796/2013, em cinco municípios fluminenses. O período recortado para essa análise compreendeu os anos de 2013 a 2016, caracterizando uma gestão municipal completa, conforme estabelecido no art. 29 da CF/88.

As informações levantadas, para a realização da apresentação e da análise dos dados dos cinco municípios do presente trabalho, foram obtidas, por meio de pesquisa documental nos sítios do Inep/MEC, Pnad/IBGE, bem como nos dados disponíveis no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

## 2 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: 2013 A 2016

O desempenho da economia mundial, em 2013, refletiu a recuperação das economias maduras, com destaque para os Estados Unidos e o Reino Unido e a retomada do crescimento na área do Euro<sup>21</sup>. As economias emergentes estiveram aquém das projeções iniciais, evolução associada, em parte, às oscilações registradas nos mercados financeiros durante o ano.

Incertezas relacionadas à política monetária nos EUA traduziram-se em volatilidade dos mercados e em taxas de juros de longo prazo, em especial, no Reino Unido. Esse movimento afetou negativamente os influxos de capital para os países emergentes, com impacto na depreciação das respectivas moedas em relação ao dólar. As cotações internacionais das *commodities* agrícolas e metálicas permaneceram em trajetória decrescente, em ambiente de melhores condições de oferta e crescimento chinês aquém do previsto. Conflitos em regiões produtoras de petróleo e a recuperação da economia dos EUA contribuíram para o aumento das cotações no segmento de *commodities* energéticas.

No Brasil, de acordo com o Banco Central, o financiamento externo (definido como o somatório do resultado em transações correntes e dos fluxos líquidos de investimento estrangeiro direto) passou de um excedente de US\$ 11 bilhões, em 2012, para US\$ 17,3 bilhões negativos, em 2013, refletindo a evolução da conta de transações correntes, cujo déficit aumentou de US\$ 54,2 bilhões, em 2012, para US\$ 81,4 bilhões, em 2013.

É importante destacar em adição aos resultados favoráveis da indústria e dos serviços, nesse ambiente, a retomada da atividade na economia brasileira, evidenciada pelo crescimento de 2,3% do PIB, foi sustentada, em especial, pela agropecuária, destacando-se as lavouras de soja, cana-de-açúcar, milho e trigo e a expansão no abate de bovinos e aves. Em relação aos componentes da demanda, o Banco Central enfatiza a recuperação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), sustentada por elevações na produção de bens de capital para a construção e de equipamentos de transporte, além da relativa moderação do consumo das famílias, consistente com a evolução dos rendimentos, do mercado de crédito e dos índices de confiança dos consumidores. A alteração na composição da demanda, com os investimentos ampliando-se, em ritmo superior ao consumo, constitui condição favorável para a sustentabilidade do crescimento econômico a longo prazo.

---

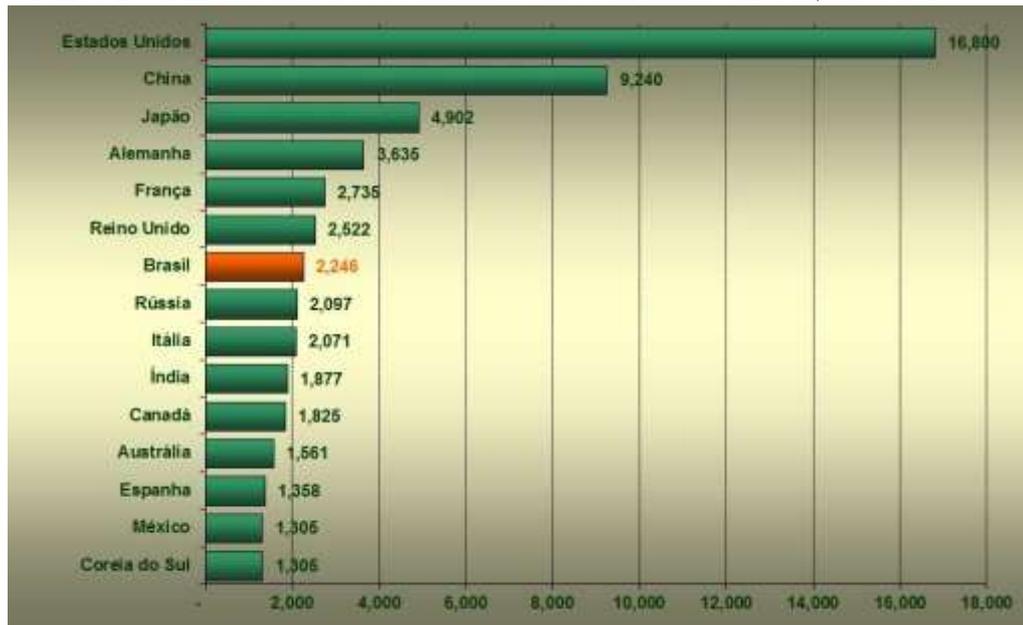
21 Banco Central do Brasil: Relatório Anual, 2013.

A variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) atingiu 5,91%, em 2013, situando-se no intervalo de 2,5% a 6,5%, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN para o ano, no âmbito do regime de metas de inflação.

## 2.1 PIB mundial

Estimado em 74,9 trilhões de dólares, o PIB mundial cresceu 2,2%, em 2013, após uma expansão de 2,4% no ano anterior<sup>22</sup>. Os Estados Unidos seguiram como a maior economia do planeta, com produto da ordem de US\$ 16,8 trilhões. A China permaneceu como segunda potência, seguida por Japão, Alemanha, França e Reino Unido. O Brasil manteve a sétima posição, com US\$ 2,2 trilhões. O gráfico, a seguir, ilustra o desempenho das quinze economias, com PIB acima de US\$ 1 trilhão.

Gráfico 2 – PIB das maiores economias em economias em US\$ de dólares



Fonte: Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)

A economia brasileira registrou modesto desempenho, em 2013, com crescimento anual de 2,3% do Produto Interno Bruto a preços de mercado. Embora aponte para uma recuperação ante o fraco crescimento observado em 2012, quando o PIB aumentou 1,0%, esse resultado ficou aquém do previsto pelo Governo Federal, bem como pelo Fundo Monetário

<sup>22</sup> Fonte: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em 4.8.2014. 38 Fonte: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>. Acesso em 4.8.2014.

Internacional (FMI), que ao final daquele ano haviam estimado um avanço de 4,5% e 4,0%, respectivamente <sup>23</sup>.

De acordo com as Contas Nacionais Trimestrais publicadas pelo IBGE <sup>24</sup>, o PIB, a preços de mercado, totalizou R\$ 4.838 bilhões em 2013. O PIB *per capita* alcançou R\$ 24.065, crescendo, em termos reais, 1,4%, em relação ao ano anterior.

A análise, pela ótica da demanda,<sup>41</sup> indica que o componente doméstico contribuiu com 3,2 pontos percentuais para a evolução anual do PIB, contrastando com o impacto negativo de 0,9 ponto percentual exercido pelo setor externo. No âmbito da demanda interna, ressalta-se a expansão de 6,3% da FBCF, seguindo-se as elevações no consumo das famílias (2,3%) e do governo (1,9%). A contribuição negativa do setor externo refletiu às elevações anuais nas exportações (2,5%) e nas importações (8,4%).

No âmbito da oferta, destacou-se o crescimento de 7% na agropecuária. O setor de serviços cresceu 2%, impulsionado pelas atividades de serviços de informação (5,3%), transporte, armazenagem e correio (2,9%), e comércio (2,5%). A produção da indústria aumentou 1,3% no ano, com ênfase nos crescimentos da produção e da distribuição de eletricidade, água e gás (2,9%), da construção civil (1,9%) e da indústria de transformação (1,9%).

O exame do PIB, sob a ótica da oferta, mostra que, à exceção da queda da indústria extrativa mineral (-2,8%), todos os demais subsetores da indústria e de serviços apresentaram taxas positivas, em 2013, na comparação com o ano anterior. O desempenho dos subsetores do PIB, sob a ótica da oferta em 2013 e 2012, na comparação em bases anuais, é evidenciado no gráfico, a seguir.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea<sup>25</sup>, conforme citado nas Contas de Governo 2013, analisadas pelo TCE-RJ, a economia brasileira foi afetada por fatores de ordem interna e externa, responsáveis pela volatilidade no nível de atividade, observado no exame do PIB trimestral, que, após crescimento nulo no primeiro trimestre, mostrou forte crescimento no segundo (1,8%), queda no terceiro (-0,5%), retomando o crescimento (0,7%), no quarto trimestre, na comparação com o trimestre anterior.

Para o Ipea, a volatilidade no nível de atividade indica que seu comportamento tem sido sensível a eventos e fatores pontuais, ressaltando, com relação aos primeiros, as

<sup>23</sup> Contas de Governo 2013, disponível no portal do TCE-RJ, no endereço <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro>.

<sup>24</sup> IBGE: Contas Nacionais Trimestrais - Indicadores de Volume e Valores Correntes (outubro/dezembro 2013). 41 BC: Relatório Anual 2013.

<sup>25</sup> Ipea – Carta de Conjuntura – Março de 2014.

manifestações populares de junho e julho de 2013, a possibilidade de mudanças na política monetária americana e o aperto monetário, por meio da elevação gradual da taxa SELIC pelo Banco Central. No que se refere aos fatores pontuais, o Ipea cita o excepcional crescimento da safra agrícola e os incentivos à aquisição de bens de capital em condições especiais.

Esses fatores acabaram por ter grande influência sobre o crescimento em virtude da desaceleração dos componentes tradicionalmente mais estáveis do PIB: o consumo das famílias e o consumo do governo, que fecharam com as menores taxas dos últimos dez anos (2003 a 2013). Como destaca o Ipea, embora o consumo das famílias ainda seja o principal sustentáculo da atividade econômica – responsável por 61,9% da variação do PIB - em 2013, perdeu fôlego, possivelmente, em face da desaceleração dos rendimentos reais do trabalho e dos níveis de ocupação, da desaceleração das concessões de crédito ao consumo e da inflação persistente.

A inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) superou o centro da meta, de 4,5%, mas não o limite de 6,5%, fato que se repetiu desde 2010. Conforme o Ipea, o foco inflacionário veio dos preços livres, com alta de 7,3%, pressionados, sobretudo, pelo comportamento dos serviços, dos alimentos e dos bens de consumo duráveis. Os preços administrados ou monitorados terminaram o ano de 2013, com alta de apenas 1,5%, constituindo um fator de alívio inflacionário. Destacam-se, nesse segmento, energia elétrica e transporte público, cujas variações (-15,7% e 2,3%) ficaram bem abaixo das observadas no ano anterior (2,95 e 7,7%, respectivamente).

Para conter as pressões inflacionárias – agravadas pela desvalorização do real em relação ao dólar, em um contexto de política fiscal mais folgada adotada pelo Governo Federal para acelerar o crescimento, juntamente com o controle de preços administrados e a desoneração tributária – o Comitê de Política Monetária do Banco Central elevou a taxa básica de juros, que terminou o ano em 10%, contabilizando uma alta de 2,75 pontos percentuais em 2013.

De acordo com a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – Ceperj<sup>26</sup>, o Produto Interno Bruto do estado do Rio de Janeiro, no final de 2012, totalizava R\$ 504.221 milhões. A economia estadual apresentou, naquele ano, crescimento real de 1,9%, inferior ao de 2011, que foi de 2,1%. Este resultado foi também maior do que o nacional, que registrou uma taxa de variação de 1,0%. O referido

---

<sup>26</sup> Projeto Contas Regionais do Brasil – Produto Interno Bruto – PIB do Estado do Rio de Janeiro – 2012, parceria entre IBGE e órgãos estaduais de estatística, publicado em novembro de 2014 no sítio <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018

estado respondeu, em 2012, por 11,48% do PIB do país, sendo superado apenas por São Paulo (32,1%) e seguido por Minas Gerais (9,2%). Sua renda *per capita* foi de R\$ 31.064,63, inferior apenas a do Distrito Federal (R\$ 64.653,00) e a de São Paulo (R\$ 33.624,41).

As atividades econômicas que registraram maiores taxas de variação de volume foram: construção civil (8,9%), comércio e serviços de reparação (5,4%); além de transporte e armazenagem (4,3%).

Cumprir observar que a atividade extrativa mineral – petróleo, embora tenha apresentado ligeira melhora no índice de volume em 2012 (0,1%), apresentou crescimento significativo no índice de preço, por conta do aumento de 32,2% do preço do petróleo em reais. Em consequência, o estado do Rio de Janeiro aumentou a sua participação no PIB do país de 11,2% em 2011 para 11,5% em 2012.

O PIB fluminense atingiu R\$ 576.011,70 em 2013, apresentando crescimento de 2,1%, inferior ao do país, de 2,3%, mas superior ao observado em 2012, tanto no estado do Rio de Janeiro (1,9%), quanto no Brasil (1,0%).

De acordo com a Fundação Ceperj, o PIB estadual apresentou queda de 3,7% em 2016, resultado semelhante ao nacional, que registrou retração de 3,6%. Com um total de R\$ 651.597 milhões, o Rio de Janeiro segue em segundo lugar no *ranking* da Federação, respondendo por 10,4% do PIB do país, com renda *per capita* de R\$ 39.168. Por setor econômico, agropecuária, indústria e serviços acumularam, no ano, quedas de 8,0%, 6,2% e 2,6%; respectivamente.

A atividade econômica seguiu bastante deprimida depois de uma forte recessão. A taxa de crescimento do Brasil veio desacelerando, desde o início da década, de uma média anual de 4,5% (entre 2006 e 2010) para 2,1% (entre 2011 e 2014). Em 2015 e 2016, houve uma forte contração da atividade econômica, com o PIB, caindo em torno de 3,5% cada ano. A crise econômica foi resultado da queda dos preços das commodities e da limitada capacidade de realizar reformas fiscais necessárias em todos os níveis de governo, minando a confiança dos consumidores e investidores.

A partir de 2017, iniciou-se uma lenta retomada da atividade econômica, com o PIB crescendo 1% no ano. Para 2018, as expectativas mantiveram-se em patamares um pouco acima do nível de 2017, em grande parte, por causa da fraqueza do mercado de trabalho, da incerteza eleitoral que atrasou investimentos e da greve dos caminhoneiros que interrompeu a atividade em maio daquele ano.

Estimado pelo Banco Mundial em 80,7 trilhões de dólares, o PIB mundial cresceu 3,2% em 2017<sup>27</sup>. Os Estados Unidos seguiram como a maior economia do planeta, com produto da ordem de US\$ 19,391 trilhões. A China permaneceu como segunda potência, antes de Japão, Alemanha, Reino Unido, Índia e França. O Brasil subiu da nona para a oitava posição, com US\$ 2,056 trilhões.

## 2.2 Índice de desenvolvimento humano – IDH

O IDH foi criado pelas Nações Unidas para medir o desenvolvimento dos países, a partir de três indicadores: Educação, longevidade e renda. O primeiro é uma combinação da média dos anos de estudo da população adulta com os anos de estudo esperados para a população jovem; o segundo é medido pela expectativa de vida da população ao nascer e o terceiro é dado pela renda média nacional *per capita* medida em dólar-PPC (Paridade do Poder de Compra).

O índice varia de zero a um e classifica os resultados em cinco faixas de desenvolvimento: muito baixo (de 0,000 a 0,499), baixo (de 0,500 a 0,599), médio (de 0,600 a 0,699), alto (de 0,700 a 0,799) e muito alto (de 0,800 a 1,000). Portanto, quanto mais próximo de um, maior é o desenvolvimento humano apurado.

Com IDH de 0,75931, o Brasil permanece há três anos no 79º lugar do ranking, entre 189 países e territórios reconhecidos pela ONU. Na América do Sul, Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela aparecem na frente.

Com relação à educação básica, em 2017, o estado do Rio de Janeiro apresentou 4.798 estabelecimentos de creche, estando a rede pública responsável por 41%. A pré-escola era de 6.486 estabelecimentos, sendo a rede pública responsável por 50% dessa demanda.

A Educação Infantil, em todo o estado, disponibilizou 608 mil matrículas. Destes, 244 mil crianças estavam matrículas na creche e 364 mil na pré-escola, respectivamente 58% e 62% na rede pública.

Quanto ao gasto acumulado por aluno entre 06 e 15 anos de idade no Brasil (US\$ 38.190), equivale a 42% da média do gasto por aluno em países da OCDE (US\$ 90.294). Esta proporção correspondia a 32%, em 2012. Aumentos no investimento em Educação precisam agora ser convertidos em melhores resultados na qualidade das edificações e na aprendizagem das crianças.

---

<sup>27</sup> Fonte: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 06 jun. 2018.)

Outros países, como Colômbia, México e Uruguai, obtiveram resultados melhores, em 2015, em comparação ao Brasil, muito embora tenham um custo médio, por aluno, inferior. O Chile, com um gasto por aluno semelhante ao do Brasil (US\$ 40.607), também obteve uma pontuação melhor (477 pontos) em ciências.

A partir do levantamento dos dados econômicos mundial e nacional, percebe-se forte efeito nas políticas públicas de financiamento nos Estados e Municípios brasileiros. Tal contexto de efeitos será apresentado no próximo capítulo, onde será traçado o perfil de cada cenário desta pesquisa.

### **3 OS CENÁRIOS DA PESQUISA: DUQUE DE CAXIAS, ITABORAÍ, NITERÓI, NOVA IGUAÇU E QUATIS**

Com base no referencial analítico do ciclo de políticas, proposto por Ball e colaboradores (1992, 1994), entende-se que as políticas educacionais movem-se por diferentes espaços e estão sujeitas a reinterpretações e recriações em relação a cada contexto particular (BALL, entrevistado por AVELAR, 2016). Nesse sentido, a análise da trajetória das Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) nos municípios desta pesquisa, perpassou pela compreensão das especificidades deste contexto, que têm influenciado os cenários educacionais em estudo, por serem capazes de gerar mudanças na produção das políticas educacionais locais.

O quadro educacional é constante objeto de preocupação de gestores e analistas de políticas públicas. Com efeito, conforme será apresentado nas Seções seguintes, a Educação é a ponta fraca do tripé, que puxa para baixo os índices de desenvolvimento humano, em nível nacional, estadual e municipal, quando comparada às variáveis longevidade e renda.

Em nível nacional, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação – PNE, por meio da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de 10 anos, a partir da sua publicação, ocorrida no dia seguinte, no Diário Oficial da União.

Como objeto de estudo desta pesquisa, as Metas 1 e 20 destacam-se:

Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE;

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

Ao referir-se aos municípios de Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis, como cenários desta pesquisa; divide-se cada contexto em quatro subtítulos, as quais apresentam: i) um breve resgate da história local e a sua divisão político-administrativa; ii) os principais aspectos socioeconômicos; iii) o panorama das políticas educacionais locais; iv) o panorama da política de financiamento relativos aos municípios investigados.

#### **3.1 Apresentação do município de Duque de Caxias-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas**

Duque de Caxias tem a sua história intimamente ligada à de São João de Meriti, do qual fazia parte grande porção do seu território. O povoamento da região data do século XVI, quando foram doadas sesmarias da capitania do Rio de Janeiro. Em 1568, Braz Cubas,

provedor da Fazenda Real e das capitanias de São Vicente e Santo Amaro, recebeu, em doação de sesmaria, 3 mil braças de terras de testada para o mar e 9 mil braças de terras de fundo para o rio Meriti, ou mais propriamente, “Miriti”, cortando o piaçabal da “aldeia jacotinga”. Outro dos agraciados foi Cristóvão Monteiro, que recebera terras às margens do Iguaçu, parte das quais daria origem a Duque de Caxias.

Em 1637, foi criada a freguesia de Nossa Senhora do Pilar (atual Duque de Caxias). A construção de uma igreja dedicada à santa deu origem a um embarcadouro, que tinha como função principal o recebimento e o transporte do ouro que chegava, oriundo da região das Minas Gerais pelo Caminho Novo do Tinguá.

Durante muito tempo, as lavouras de cana-de-açúcar, arroz, milho, mandioca e feijão proporcionaram aos proprietários locais a acumulação de fortunas, graças à força do trabalho escravo. Em 1833, a povoação de Iguaçu (atual Nova Iguaçu) foi elevada à categoria de vila, compreendendo territórios das freguesias de São João de Meriti e Nossa Senhora do Pilar. Ainda por alguns anos, foi notável o progresso na região. Somente pela metade do século XIX, teve início o seu período de decadência. A devastação impiedosa das matas trouxe, como resultado funesto, a obstrução dos rios, e o seu conseqüente extravasamento motivou a formação de pântanos. As epidemias e os mosquitos tornaram a região praticamente inabitável. As propriedades foram abandonadas. A situação era de grande penúria e, assim, permaneceria ainda por algumas décadas. Meriti deve o seu reerguimento a Nilo Peçanha, iniciador das obras de saneamento da Baixada Fluminense. Além disso, o prolongamento das linhas da estrada de ferro Leopoldina melhorou o acesso da cidade à capital. Posteriormente, com a abertura da estrada Rio-Petrópolis, ainda mais próspera tornou-se a estação de Meriti e adjacências.

Em 1931, Duque de Caxias desmembrou-se de São João de Meriti para constituir mais um distrito de Nova Iguaçu com sede na velha estação de Meriti e, pelo Decreto nº 1.055, de 31 de dezembro de 1943, foi o mesmo elevado à categoria de município com o nome atual de Duque de Caxias, instalado em 1º de janeiro de 1944.

Duque de Caxias pertence à Região Metropolitana, que também abrange os municípios de Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> - A Lei Complementar 158, de 26 de dezembro de 2013, transferiu Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito da Região das Baixadas Litorâneas para a Região Metropolitana.

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro – Município de Duque de Caxias



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: abr. 2019.

O referido município tem uma área total de 467,6 quilômetros quadrados, correspondentes a 6,9% da área da Região Metropolitana. Os limites municipais, no sentido horário, são: Miguel Pereira, Petrópolis, Magé, baía de Guanabara, Rio de Janeiro, São João de Meriti, Belford Roxo e Nova Iguaçu.

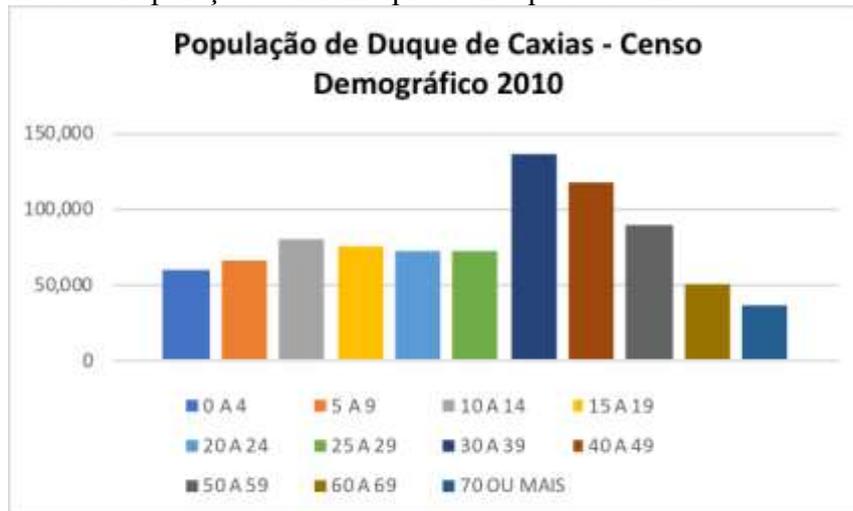
Duque de Caxias está integrado ao sistema viário e ferroviário da capital do estado, dada sua vizinhança à cidade do Rio de Janeiro. O Arco Rodoviário da Região Metropolitana (BR-493) faz a ligação do porto de Sepetiba, em Itaguaí, à BR-101, em Itaboraí, passando por Seropédica. O trecho, inaugurado em 2014, alcança a BR-040, em Duque de Caxias, onde se conecta à BR-116, até Magé. O terceiro e último trecho, ainda sem duplicação, segue para Guapimirim e chega a Itaboraí no trevo de Manilha.

### 3.1.1 População

Duque de Caxias é o município mais populoso da Baixada Fluminense. O último Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010, apontou um total de 855.048 pessoas residentes, o que representava a 3ª maior população do estado do Rio de Janeiro e a 18ª de todo o Brasil. Segundo estimativa do IBGE, para o ano de 2018, o município possui 914.383 habitantes, residentes, predominantemente, em área urbana.

A divisão etária pode ser observada no Gráfico 3, em conformidade com os dados do Censo Demográfico 2010:

Gráfico 3 – População do Município de Duque de Caxias

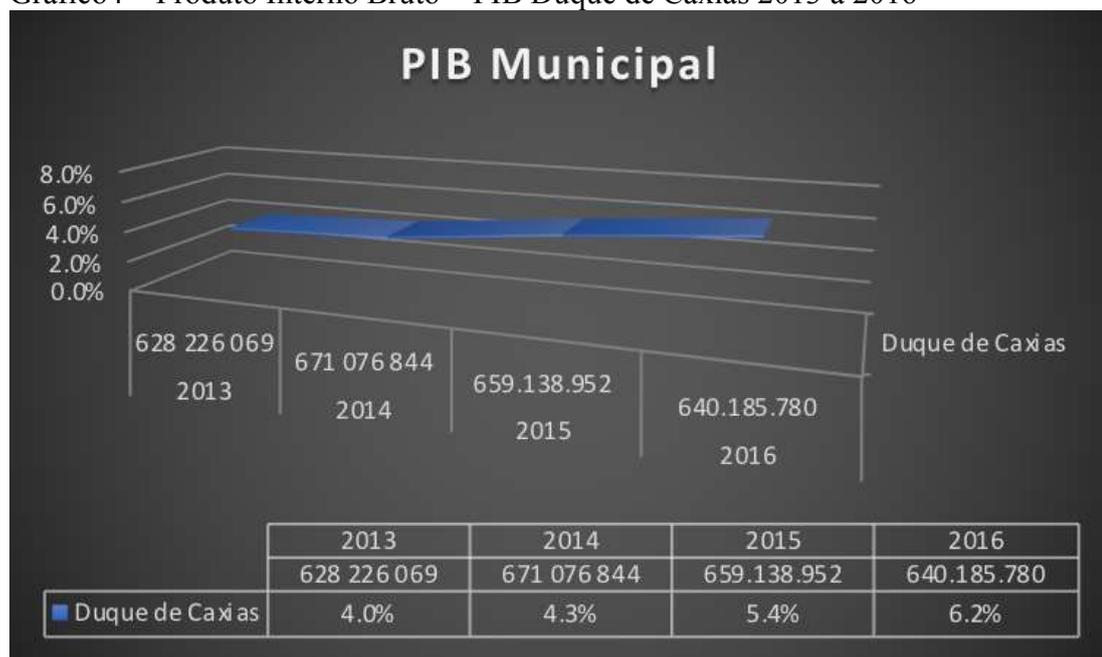


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019

### 3.1.2 Produto Interno Bruto e PIB Municipal

O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma das riquezas produzidas em uma determinada região, em um dado período observado. De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2016), Duque de Caxias é um dos municípios que se destaca na liderança das participações no PIB do estado do Rio de Janeiro, com uma participação de 6,2% no ano de 2016, registrando um aumento de 2,2 pontos percentuais, com relação ao ano de 2013, (Gráfico 4) e, estando em 2ª posição, no ranking dos 92 municípios do estado.

Gráfico4 – Produto Interno Bruto – PIB Duque de Caxias 2013 a 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: 15 mai. 2019.

### 3.1.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é calculado pelo Pnud, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e pela Fundação João Pinheiro (de Minas Gerais), com uma série de ajustes para se adaptar à realidade brasileira. Para possibilitar a comparação com os resultados do IDHM de 1991 e 2000, as quais foram recalculadas, conforme as adaptações metodológicas introduzidas na versão atual.

Duque de Caxias está situado na faixa de desenvolvimento humano alto. O IDHM passou de 0,580, em 1991, para 0,711, em 2010. Isso implica em um crescimento de 32,93%. A dimensão, cujo índice mais cresceu, em termos absolutos, foi a educação (mais 0,315), seguida por renda e por longevidade.

Duque de Caxias teve um incremento no IDHM de 40,51%, nas últimas duas décadas, abaixo da média de crescimento nacional (47,46%) e acima da média de crescimento estadual (32,81%).

O município ocupa a 1.574<sup>a</sup> posição, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, ou seja, 1.573 (28,27%) municípios estão em situação melhor e 3.992 (71,73%) municípios estão em situação igual ou pior.

Em relação aos 91 outros municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias ocupa a 49<sup>a</sup> posição, ou seja, 48 (52,17%) municípios estão em situação melhor, o que equivale a 52,17%; e 44 municípios encontram-se, em situação pior ou igual, o que equivale a 47,83%.

No Capítulo 4, referente ao cruzamento de dados dos municípios da pesquisa, será apresentado o ranking do IDHM, com dados pertinentes à longevidade, à renda e à educação.

## 3.2 **Políticas educacionais locais**

### 3.2.1 A oferta de unidades de Educação Infantil municipal

Em relação às escolas, Duque de Caxias apresentou novas construções, referentes aos prédios físicos (Gráfico 5). Em 2013, eram 164 unidades escolares, passando a 184, em 2016; o que significa um crescimento de 12% em unidades físicas.

Quanto à Educação Infantil, na modalidade creche, de 2013 a 2016, a referida Rede permaneceu com 33 unidades para atendimento de 0 a 3 anos<sup>29</sup>. Apenas em 2015, após análise

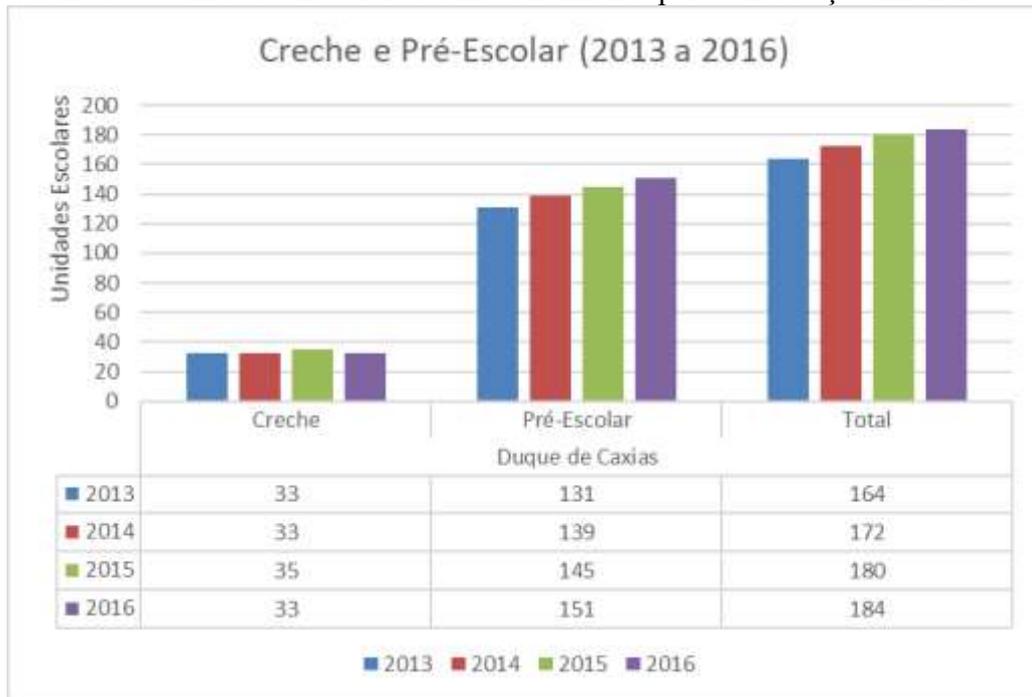
---

<sup>29</sup> Faria (2018), Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias – RJ: de 2007 a 2017

documental dos registros das sinopses estatísticas, a Rede apresentou 35 unidades para o atendimento educacional dessa faixa etária.

Para a Educação Infantil, na modalidade do pré-escolar, o cenário é diferente. Em 2013, a Rede apresentava 131 unidades para crianças de 4 e 5 anos. Ao término do recorte desta pesquisa, as sinopses estatísticas registraram 15% a mais em unidades físicas, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

### 3.2.2 A oferta de vagas na Educação Infantil Municipal

O Quadro4, abaixo, apresenta a situação do quantitativo de matrículas na Educação Infantil do município de Duque de Caxias.

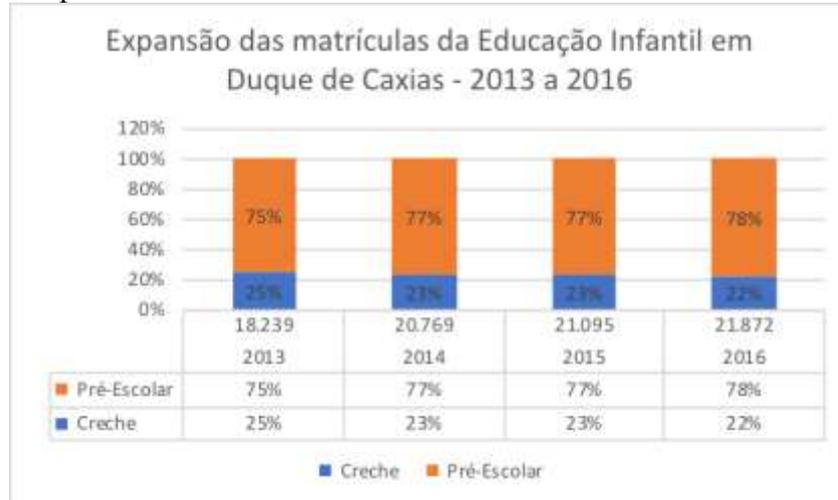
Quadro 4 - Matrículas na Educação Infantil do município de Duque de Caxias

Duque de Caxias						
Ano	Creche			Pré-Escola		
	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada	Total
2013	2.630	1.864	4.494	6.509	7.236	13.745
2014	2.612	2.211	4.823	7.451	8.495	15.946
2015	2.493	2.416	4.909	7.594	8.592	16.186
2016	2.455	2.426	4.881	8.431	8.560	16.991

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A partir do Quadro 4 e do Gráfico 6, pode-se inferir que a expansão da Educação Infantil ocorreu, de 2013 a 2016, com uma intensa participação da esfera privada, uma vez que o quantitativo expresso reflete os setores público e privado.

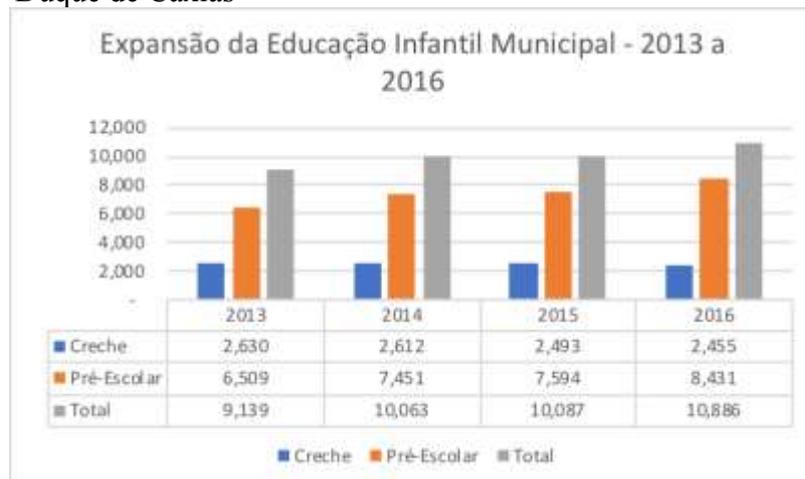
Gráfico 6 – Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Duque de Caxias



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Nota-se, ainda, que, por influência da Lei 12.796/2013, a modalidade do Pré-Escolar manteve-se crescente, a partir de 2013, com atendimento superior a 75%, conforme o Gráfico 6. O Gráfico a seguir, apresenta a expansão municipal da Creche, dentro do período recortado nesta pesquisa:

Gráfico 7 – Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Duque de Caxias



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A análise dos dados estatísticos consolidados da Rede Pública Municipal de Duque de Caxias permite perceber que, de 2013 a 2016, o quantitativo de matrículas nessa modalidade manteve-se em queda, gerando um resultado negativo, quanto ao acesso e permanência das

crianças de 0 a 3 anos. Em termos percentuais, destaca-se a redução de 7% no período recortado.

Outro fato observado é o aumento considerável, cerca de 27% no número de crianças matriculadas na Pré-Escola. Tal fato foi notado, a partir da implantação da Lei Nº 12.796/2013, que forçou os municípios, quanto à obrigatoriedade da Educação Infantil na etapa da Pré-Escola, sem a contrapartida de novos espaços e em detrimento do acesso das crianças ainda menores na etapa da Creche.

### 3.3 Política de financiamento

#### 3.3.1 Política de fundos e indicadores financeiros

A presente seção trata da análise do desempenho econômico financeiro do município de Duque de Caxias, com base em informações constantes das prestações de contas do governo municipal, encaminhadas ao Tribunal de Contas (TCE-RJ).

Como mostra o gráfico, a seguir, a evolução das transferências correntes do Estado para o Município foi de 45%, no período, tendo contribuído, para tanto, um aumento de 53% no repasse do ICMS e um crescimento de 27% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme o Gráfico 8, abaixo:

Gráfico 8 – Transferências correntes do estado do RJ para Duque de Caxias



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

A receita total do município foi de R\$ 1,7 bilhão, em 2013, a 3ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua autonomia financeira é de 24,6% e seu esforço tributário alcançou 23,2%. A carga tributária *per capita* de R\$ 471,25 é a 24ª do estado, sendo R\$ 61,28, em IPTU (28ª posição) e R\$ 258,45, em ISS (18º lugar).

Suas receitas correntes estão comprometidas em 94%, com o custeio da máquina administrativa. O custeio *per capita* de R\$ 1.920,09 é o 73º do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 27,52, posição de número 90 dentre os 91 demais.

As receitas vinculadas ao petróleo, no montante de R\$ 94,6 milhões, correspondem a 15% da sua receita total, perfazendo 108 reais por habitante; a 73ª colocação no estado.

A receita total do município de Duque de Caxias foi de R\$ 2.111 bilhões, em 2016; a 3ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 110% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve, nelas, 3% de sua receita total, um montante de R\$ 69,69 por habitante no ano de 2016; 74ª colocação no estado. A carga tributária *per capita* de R\$ 528,51 é a 19ª do estado, sendo R\$ 86,45, em IPTU (27ª posição) e R\$ 268,08, em ISS (16º lugar). A despesa corrente *per capita* de R\$ 2.733,36 é a 68ª do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 105,16, posição de número 43 dentre os 91 demais.

### 3.3.2 MDE e outros fundos

O município de Duque de Caxias, nos anos de 2013 a 2016, atendeu ao mínimo de 25% em MDE. A Rede manteve a aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento de ensino entre 30% e 40% acima do mínimo vinculado pela Constituição. Ainda que, por ano, tenha ocorrido uma aplicação acima do mínimo exigido, a média de investimento, entre os anos de 2013 a 2016, teve queda de 12%.

O valor aluno na Educação Infantil aplicado pela prefeitura de Duque de Caxias iniciou 2013, em R\$ 4.156,60, e terminou 2016, em R\$ 6.781,58. No Capítulo para análise comparativa dos dados, notar-se-ão as oscilações no valor aluno dentro do período recortado, bem como o percentual de financiamento específico aplicado à Educação Infantil.

Os quadros, abaixo, mostram o movimento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, referentes à Educação Infantil.

Quadro 5 - Movimento das despesas com Educação Infantil em Duque de Caxias

Duque de Caxias - Despesas com Educação Infantil			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	40.459.127,92	39.352.564,36	29.920.763,58
2014	63.208.490,36	57.757.389,44	53.593.936,06
2015	56.235.436,74	55.864.230,16	51.811.682,64
2016	77.171.914,14	71.267.012,70	52.931.678,17
	91%	81%	77%

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

No Quadro 5, nota-se que, entre os anos de 2013 e 2016, o empenho nas despesas para a Educação Infantil teve uma projeção de 91%.

Após correção, por meio de cálculo efetuado entre o quantitativo de crianças na Educação Infantil (coletado por meio do sistema educacenso) e a receita atribuída ao FUNDEB, apresentam-se nas despesas pagas, uma variação de 77% entre os anos de 2013 e 2016.

Essa variação, ainda que positiva, na Educação Infantil é percebida nos Quadros 6 e 7, abaixo. No entanto, nota-se que, no Quadro 6, a modalidade da Creche teve média de 1% no período recortado, apresentando uma queda de 12 pontos percentuais nas despesas pagas para essa modalidade. Tal fato, ao ser analisado, constata-se a aplicabilidade da legislação pertinente à obrigatoriedade da Educação Infantil na modalidade do Pré-Escolar (4 e 5 anos), com aumento de 287% (Quadro 7), em 2016, com relação ao ano de 2013, em detrimento do acesso e permanência das crianças de 0 a 3 anos.

**Quadro 6 - Movimento das despesas com Creche em Duque de Caxias**

Duque de Caxias - Despesas com Educação Infantil - (Creche)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	26.756.566,91	26.325.351,09	21.019.363,34
2014	22.122.971,35	20.215.086,09	18.757.877,48
2015	19.682.402,85	19.552.480,55	18.134.088,92
2016	27.010.169,96	24.943.454,14	18.526.087,37
	1%	-5%	-12%

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

**Quadro 7 - Movimento das despesas com Pré-Escolar em Duque de Caxias**

Duque de Caxias - Despesas com Educação Infantil - (Pré-Escolar)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	13.702.561,01	13.027.213,27	8.901.400,24
2014	41.085.519,01	37.542.303,35	34.836.058,58
2015	36.553.033,89	36.311.749,61	33.677.593,72
2016	50.161.744,18	46.323.558,56	34.405.590,80
	266%	256%	287%

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

### 3.4 Apresentação do município de Itaboraí-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas

Com a fundação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, foram doadas sesmarias nos seus arredores, onde se estabeleceram diversas lavouras de cana-de-açúcar com seus engenhos para fabricação de açúcar e aguardente.

Inicialmente povoada pelos índios tamoios, as terras de Itaboraí, que, em tupi, significa “pedra bonita”, pertenceram ao antigo município de Santo Antônio de Sá. Seu núcleo começou a desenvolver-se, a partir de uma capela dedicada a Nossa Senhora da Conceição, na fazenda do Inguá, atual Venda das Pedras.

Com a formação da província fluminense, a localidade foi emancipada pelo decreto geral de 15 de janeiro de 1833, sendo o município instalado em 22 de maio do mesmo ano. Atingindo elevado grau de prosperidade econômica no segundo reinado e, até 1860, Itaboraí foi uma das mais ricas regiões fluminenses. Porto das Caixas, que, até hoje, mantém essa denominação, escoava a produção agrícola local e das regiões próximas, sendo o açúcar exportado em caixas, daí a razão do nome.

Com a inauguração da estrada de ferro Cantagalo, penetrando o sertão fluminense, o porto perdeu a sua importância comercial, refletindo o seu abandono na economia de Itaboraí. Houve, ainda, uma febre endêmica que grassava em toda a região rural, dizimando parte da população escrava e acelerando o declínio da agricultura no município. Após décadas, algumas indústrias ali se fixaram e os ruralistas passaram a dedicar-se à cultura de cítricos.

Itaboraí destaca-se pela beleza e imponência dos seus monumentos arquitetônicos, remanescentes dos períodos colonial e imperial brasileiros. A cidade-sede, ainda hoje, guarda recordações daquelas épocas de prosperidade em construções, como a Câmara Municipal e o Teatro João Caetano, entre outras.

Itaboraí pertence à Região Metropolitana, que também abrange os municípios de Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá<sup>30</sup>.

Figura 2 – Estado do Rio de Janeiro – Município de Itaboraí



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2018. Acesso em: 18 abr. 2018

<sup>30</sup> A Lei Complementar 158, de 26 de dezembro de 2013, transferiu Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito da Região das Baixadas Litorâneas para a Região Metropolitana.

O município tem uma área total<sup>31</sup> de 430,4 quilômetros quadrados, correspondentes a 6,4% da área da Região Metropolitana. Os limites municipais, no sentido horário, são: Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Tanguá, Maricá, São Gonçalo e baía de Guanabara.

O município é cortado pelo leito da estrada de ferro da Leopoldina, fator que condicionou a sua ocupação. Um ramal da RFFSA segue rumo leste para Guapimirim. O principal acesso à cidade é realizado, por meio da BR-101, que vem de São Gonçalo, a leste, e segue para Tanguá, a oeste. A RJ-104 é outra importante via de acesso para São Gonçalo e Niterói. A BR-493 (Arco Rodoviário da Região Metropolitana) vem de Magé e Guapimirim, a leste, em trecho não duplicado. Essas três rodovias encontram-se no importante entroncamento de Manilha. A RJ-116 segue rumo norte para Cachoeiras de Macacu e a RJ114 alcança a fronteira de Maricá, na localidade de Pacheco.

#### 3.4.1 População

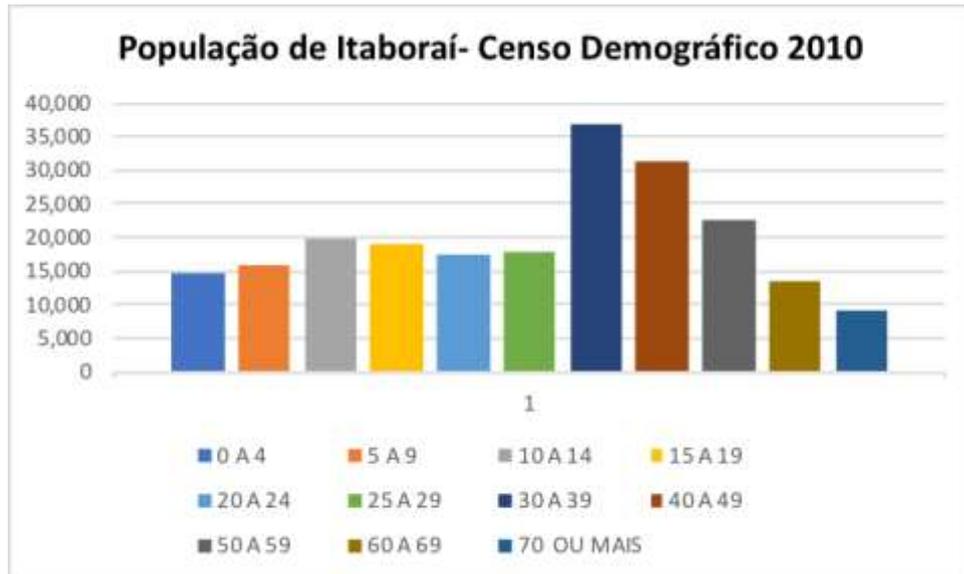
Itaboraí possuía uma população de 218.008 habitantes, correspondente a 1,8% do contingente da Região Metropolitana, conforme o último Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010, o que representava a 12ª maior população do estado do Rio de Janeiro e a 114ª, de todo o Brasil. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 16,3%, o 29º maior crescimento no estado. Segundo estimativa do IBGE, para o ano de 2018, o município possui 238.695 habitantes, residentes, predominantemente, em área urbana.

A divisão etária pode ser observada no Gráfico 9, em conformidade com os dados do Censo Demográfico 2010:

#### Gráfico 9 – População do Município de Itaboraí

---

<sup>31</sup> - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

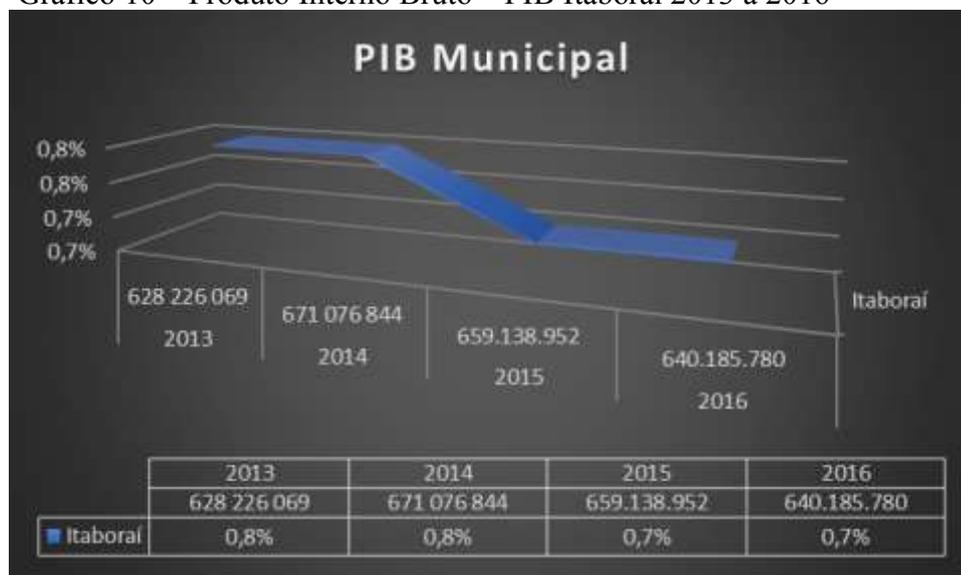


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019

### 3.4.2 Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais

De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2016), Itaboraí não se destacou positivamente nas participações do PIB no estado do Rio de Janeiro, com uma atuação de 0,7% no ano de 2016, estando em 22ª posição no ranking dos 92 municípios do estado.

Gráfico 10 – Produto Interno Bruto – PIB Itaboraí 2013 a 2016



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: 15 maio 2019.

### 3.4.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM

Itaboraí está situado na faixa de Desenvolvimento Humano alto. O IDHM passou de 0,415, em 1991, para 0,693, em 2010. Isso implica em um crescimento de 66,99%. A dimensão, cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi a Educação (mais 0,394), seguida por renda e por longevidade.

O município ocupa a 2.105ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 62ª posição.

### **3.5 Políticas educacionais locais**

#### **3.5.1 A oferta de unidades de Educação Infantil municipal**

Para contextualizar o território pesquisado, apresentam-se dados referentes à organização da Educação Infantil no município. De acordo com estudos realizados por Reis (2016), o atendimento educacional às crianças com menos de três anos de idade passou a fazer parte do Sistema Municipal de Ensino somente em 2008, quando as três creches municipais existentes, mantidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, passaram a ser administrada pela Secretaria Municipal de Educação, consolidando o que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN/9394 (BRASIL, 1996).

Com relação ao atendimento as crianças de 4 e 5 anos, a rede municipal de ensino oferecia Educação Infantil (pré-escola) em algumas unidades escolares. A partir de 2008, teve início uma mobilização pela ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil em unidades próprias, chegando a um total de 19 unidades até o ano de 2015.

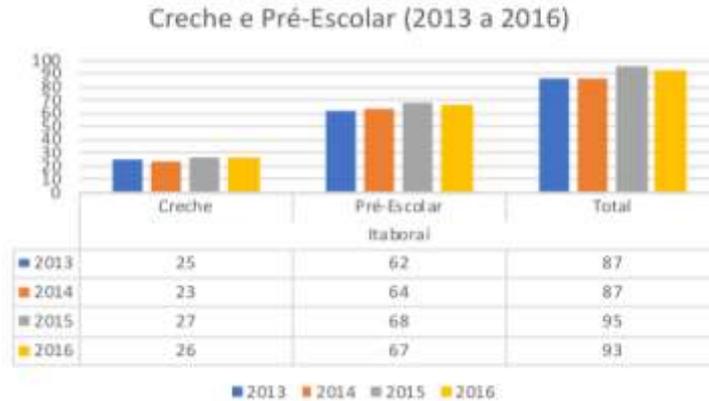
As novas unidades de Educação Infantil, entretanto, não resultaram de construções empreendidas para esse fim, mas foram alojadas em casas alugadas e adaptadas, que em decorrência da precariedade de seus espaços, passaram a atender um pequeno quantitativo de crianças, majoritariamente, em horário parcial (REIS, 2016).

Segundo Teixeira (2019), nesse contexto, as políticas para a educação da primeira infância no município de Itaboraí, configuram-se como um desafio ainda maior, uma vez que não há oferta de vagas para as crianças com menos de 2 anos.

Dos Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEI, 12 são casas ou prédios alugados que passaram por pequenas ou moderadas adaptações, 02 são prédios cedidos pelo estado, por meio da municipalização, 01 prédio pertence ao município de São Gonçalo, que faz divisa com Itaboraí, havendo apenas 05 prédios próprios. Estes dados reafirmam o que já

fora sinalizado por Reis (2016) sobre a falta de investimentos na construção de novas unidades de Educação Infantil.

Gráfico 11 – Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em 2012, como parte das políticas de ampliação de matrículas em creches e pré-escolas, o município aderiu ao ProInfância e solicitou ao Governo Federal verbas para a construção de três unidades. Duas construções foram iniciadas, com previsão de inauguração para o ano de 2016. No entanto, as obras foram interrompidas àquela época. No início de 2017, integrantes de diferentes esferas governamentais visitaram as unidades em questão e afirmaram que as obras seriam concluídas. Houve, em 2019, um movimento de retorno das obras, o que não ocorreu até a data desta escrita.

Seguindo os desafios apresentados, o Quadro 8 apresenta a progressão de matrículas e a oferta de vagas em creches e pré-escolas. O ponto de reflexão são os possíveis efeitos nas políticas educacionais locais, em decorrência das mudanças legais amparadas pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a matrícula e a frequência em pré-escolas para crianças a partir de 4 anos de idade.

Quadro 8 - Matrículas na Educação Infantil do município de Itaboraí

Itaboraí						
Ano	Creche		Total	Pré-Escola		Total
	Municipal	Privada		Municipal	Privada	
2013	1238	260	1498	3.014	1.721	4.735
2014	1070	312	1382	3.361	1.717	5.078
2015	1294	302	1596	3.530	1.496	5.026
2016	1138	451	1589	3.595	1.419	5.014

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A partir do Quadro 8 e do Gráfico 12, pode-se inferir que a expansão da Educação Infantil ocorreu, de 2013 a 2016, com uma intensa participação da esfera pública municipal, uma vez que o quantitativo expresso reflete os setores público e privado.

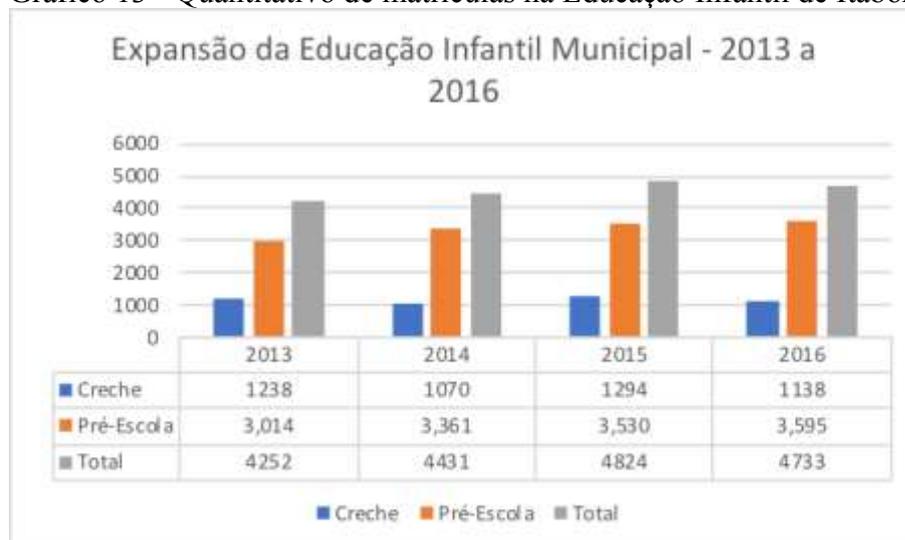
Gráfico 12 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Itaboraí  
Expansão das matrículas da Educação Infantil em Itaboraí - 2013 a 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A análise dos dados estatísticos consolidados da Rede Pública Municipal de Itaboraí (Gráfico 13) permite perceber uma queda de 5% no número de crianças matriculadas em creches. Outro fato observado é o aumento considerável de cerca de 18% no número de crianças matriculadas na pré-escola, resultante da implantação da Lei Nº 12.796/2013, que forçou os municípios, quanto à obrigatoriedade da Educação Infantil na etapa da pré-escola, sem a contrapartida de novos espaços e em detrimento do acesso das crianças ainda menores na etapa da creche.

Gráfico 13 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Itaboraí



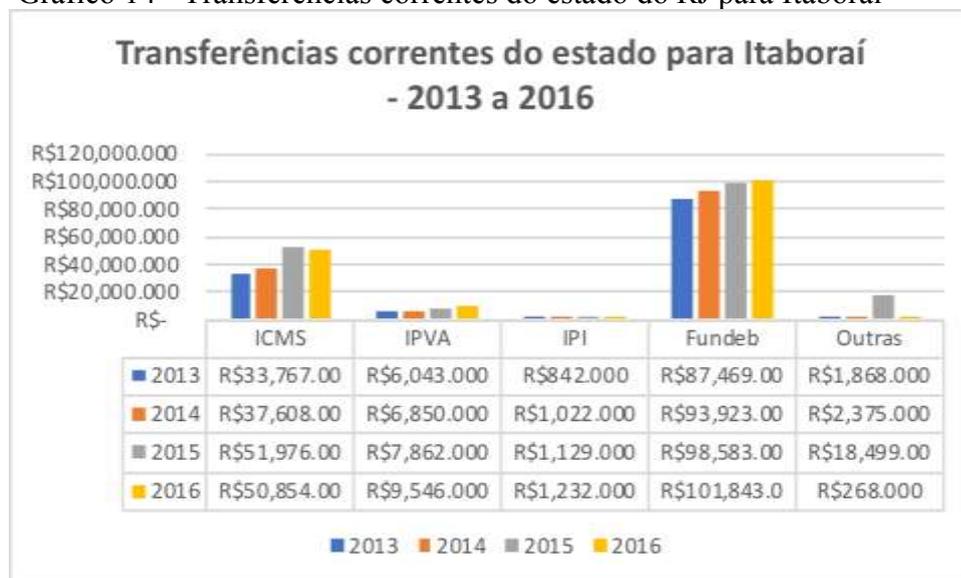
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

### 3.6 Política de financiamento

#### 3.6.1 Política de fundos e indicadores financeiros

A evolução das transferências correntes do estado foi de 68% no período, tendo contribuído, um aumento de 51% no repasse do ICMS e um crescimento de 16% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 14 - Transferências correntes do estado do RJ para Itaboraí



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

A receita total do município foi de R\$ 650 milhões em 2013; a 12ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua autonomia financeira é de 54,3% e seu esforço tributário alcançou 50,3%. A carga tributária *per capita* de R\$ 1.416,29 é a 5ª do estado, sendo R\$ 59,42, em IPTU (30ª posição) e R\$ 1.185,23, em ISS (4º lugar).

A receita total do município de Itaboraí foi de R\$ 485 milhões em 2016; a 16ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 108% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve, nelas, 3% de sua receita total, um montante de R\$ 55,15 por habitante no ano de 2016; 82ª colocação no estado. A carga tributária *per capita* de R\$ 351,61 é a 33ª do estado, sendo R\$ 73,84 em IPTU (30ª posição) e R\$ 157,54 em ISS (32º lugar). A despesa corrente *per capita* de R\$ 2.420,23, é a 74ª do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 122,11; posição de número 31 dentre os 91 demais.

### 3.6.2 MDE e outros fundos

O município de Itaboraí, nos anos de 2013 a 2016, atendeu ao mínimo de 25% em MDE. A rede de Itaboraí manteve a aplicação de recursos em MDE entre 30% e 40% acima do mínimo vinculado pela Constituição, surpreendentemente, na contramão da crise financeira pela qual passou o referido município.

Entre os anos de 2013 a 2015, o investimento em MDE manteve-se crescente. No entanto, em 2016, devido aos reflexos da crise econômica de 2015, o investimento em manutenção e desenvolvimento de ensino teve uma queda de 11%, passando de 34,5% para 30,64%. Ainda que, por ano, tenha ocorrido uma aplicação acima do mínimo exigido, a média de investimento, entre os anos de 2013 a 2016 teve uma queda de 12%.

O valor aluno na Educação Infantil aplicado pela prefeitura de Itaboraí iniciou 2013, em R\$ 3.558,79, e terminou 2016, em R\$ R\$ 3.273,84. No Capítulo para análise comparativa dos dados, serão notadas as oscilações no valor aluno dentro do período recortado, bem como o percentual de financiamento específico aplicado à Educação Infantil, tendo em vista que, no ano de 2015, Itaboraí apresentou um valor aluno muito acima da média nacional.

No Quadro 9, nota-se que, entre os anos de 2013 e 2016, o empenho nas despesas para a Educação Infantil teve uma redução de 15%. Após correção, por meio de cálculo efetuado entre o quantitativo de crianças da Educação Infantil (coletado por meio do Sistema Educacenso) e a receita atribuída ao FUNDEB, apresentam-se, nas despesas pagas, uma queda de 31% entre os anos de 2013 e 2016.

Essa variação, negativa, na Educação Infantil é percebida nos Quadros 9 e 10, abaixo. Em todas as modalidades, houve variação negativa em termos de investimento em creche e pré-escola.

Nota-se que o empenho da creche teve redução de 24% no período recortado, ainda que a Lei nº 12.796/2013 estivesse vigorando, o que se credita como tal redução ao investimento da creche. Atribui-se tal queda de investimento também à crise econômica de 2015, uma vez que, embora venha de uma crescente em 2013, houve uma redução drástica em 2016.

Com a modalidade pré-escolar, de 2013 a 2015, o empenho manteve-se crescente e com pouca variação na despesa paga. Tal aumento no empenho -dá-se pelo fato da Lei nº 12.796/2013 tornar obrigatório o acesso à Educação Infantil na modalidade do pré-escolar. No entanto, em 2016, por força da forte crise econômica e, conseqüentemente, da queda na arrecadação de impostos para compor receitas, a modalidade do pré-escolar teve uma redução

de cerca de 50% no seu empenho, o que pode ser observado no Quadro 11, referente ao movimento das despesas com Educação Infantil no município pesquisado.

**Quadro 9 - Movimento das despesas com Educação Infantil em Itaboraí**

Itaboraí - Despesas com Educação Infantil			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	15.238.975,29	11.848.564,66	11.410.013,08
2014	27.838.083,96	23.143.171,38	22.570.935,18
2015	27.323.913,68	25.058.662,85	22.059.472,24
2016	12.931.757,77	11.300.469,39	7.888.891,46
	-15%	-5%	-31%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

**Quadro 10 - Movimento das despesas com Creche em Itaboraí**

Itaboraí - Despesas com Educação Infantil - (Creche)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	4.432.601,76	3.447.558,42	3.319.924,07
2014	11.490.460,61	7.019.735,57	6.847.552,01
2015	8.990.409,98	8.443.501,68	7.718.978,93
2016	3.390.059,53	2.997.492,93	2.176.502,89
	-24%	-13%	-34%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

**Quadro 11 - Movimento das despesas com Pré-Escolar em Itaboraí**

Itaboraí - Despesas com Educação Infantil - (Pré-Escolar)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	10.806.373,53	8.401.006,24	8.090.089,01
2014	16.347.623,35	16.123.435,81	15.723.383,17
2015	18.333.503,70	16.615.161,17	14.340.493,31
2016	9.541.698,24	8.302.976,46	5.712.388,57
	-12%	-1%	-29%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

### 3.7 Apresentação do município de Niterói-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas

A região de Niterói, palavra que, em Tupi, significa “água escondida”, era primitivamente habitada pelos índios Tamoios. Após a chegada de Cabral, tornou-se presa fácil dos aventureiros que excursionavam pelo Atlântico Sul, sendo os franceses os primeiros a instalarem-se nos domínios da baía de Guanabara, em ilhas e, mesmo, em terras do continente.

Os Tamoios deram apoio aos franceses. Em 1564, os Temininós catequizados pelos jesuítas e comandados por Araribóia vieram do Espírito Santo, na frota de Estácio de Sá, para combater franceses e Tamoios. Araribóia já havia adotado o nome cristão de Martim Afonso de Souza em homenagem ao donatário português. Com a vitória sobre os invasores, Mem de Sá, governador-geral em 1568, atendeu à petição de Araribóia, que solicitava umas terras na "banda d'além". As terras cedidas iam desde as barreiras vermelhas (também conhecida como

praia Vermelha, entre as praias da Boa Viagem e do Gragoatá) até a região do Maruí ou, como consta na petição de Araribóia, "ao longo da água salgada, pelo rio acima, caminho do norte e do nordeste uma légua".

A aldeia, chamada de São Lourenço dos Índios, foi instalada no morro de São Lourenço. Uma ermida foi construída e dedicada ao santo. Com o tempo, a aldeia cresceria, mantendo os índios pequenas roças de milho e de mandioca, ao lado de incipiente indústria de cerâmica.

A morte de Araribóia apressa a decadência da aldeia. A região continua a crescer, mas longe da aldeia de São Lourenço. A ocupação dos espaços dá-se por regiões mais facilmente alcançadas por mar (Icaraí, São Domingos, Itaipu). Naturalmente, a aldeia fora sofrendo um processo de decadência, mas o aldeamento só foi declarado extinto em 1866.

Já no século XVIII, a região vive uma época de progresso notável. A primeira freguesia, São João Batista de Icaraí, data de 1669. Depois, vieram as de São Lourenço dos Índios, em 1752 e São Sebastião de Itaipu, em 1755.

O século XIX, com a vinda de dom João VI ao Brasil, marcaria o apogeu do progresso das freguesias do recôncavo, particularmente, a de São João de Icaraí. Em 1819, foi instalada a vila real da Praia Grande, tornando a região emancipada pelo alvará de 10 de maio, com a instalação dada em 11 de agosto do mesmo ano, trazendo nova era de desenvolvimento para a região.

Em 1834, foi alcançada a autonomia da província do Rio de Janeiro, tendo sido escolhida Niterói, como capital, elevada à categoria de cidade, em 1835. Atualmente, Niterói vive um novo período de desenvolvimento, tendo sido eleita moradia de muitos cariocas, passando por melhoramentos urbanísticos e sociais.

Figura 3 – Estado do Rio de Janeiro – Município de Niterói



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2018. Acesso em: 18 abr. 2018

Niterói pertence à Região Metropolitana, que também abrange os municípios de Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Ocupa uma área total<sup>32</sup> de 133,9 quilômetros quadrados, correspondentes a 2,0% da área da Região Metropolitana. Os limites municipais, no sentido horário, são: São Gonçalo, Maricá, oceano Atlântico e baía de Guanabara.

O principal acesso a Niterói é pela BR-101, da qual faz parte a ponte Rio-Niterói, seguindo rumo norte para São Gonçalo. A RJ-104 também segue para São Gonçalo e conecta-se com a RJ-106, que acessa Maricá, a leste.

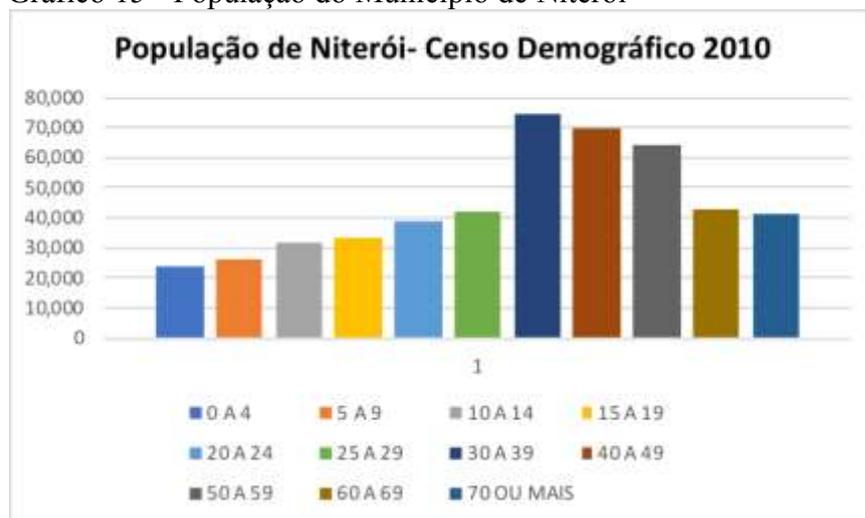
### 3.7.1 População

Niterói tinha uma população de 487.562 habitantes, correspondente a 4,1% do contingente da Região Metropolitana. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 6,1%, sendo o 61º maior crescimento no estado.

Segundo estimativa do IBGE, para o ano de 2018, o município possui 511.786 habitantes, residentes, predominantemente, em área urbana.

A divisão etária pode ser observada, no Gráfico 15, em conformidade com os dados do Censo Demográfico 2010:

Gráfico 15 - População do Município de Niterói



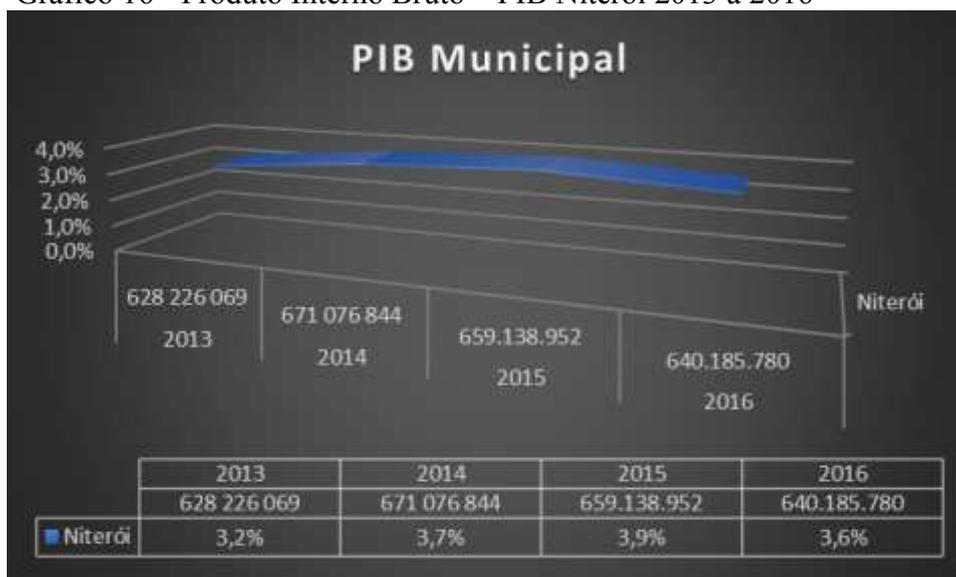
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019

<sup>32</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

### 3.7.2 Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais

De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2016), Niterói é um dos municípios que se destacam na liderança das participações no PIB do estado do Rio de Janeiro, com uma participação de 3,6%, no ano de 2016, estando em 3ª posição no ranking dos 92 municípios do estado.

Gráfico 16 - Produto Interno Bruto – PIB Niterói 2013 a 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: 15 maio 2019.

### 3.7.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

Niterói está situado na faixa de Desenvolvimento Humano alto. O IDHM passou de 0,580, em 1991, para 0,771, em 2010. Isso implica em um crescimento de 32,93%. A dimensão, cujo índice que mais cresceu, em termos absolutos, foi a Educação (mais 0,315), seguida por renda e por longevidade.

Niterói ocupa a 7ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 1ª posição.

## 3.8 **Políticas educacionais locais**

### 3.8.1 A oferta de unidades de Educação Infantil municipal

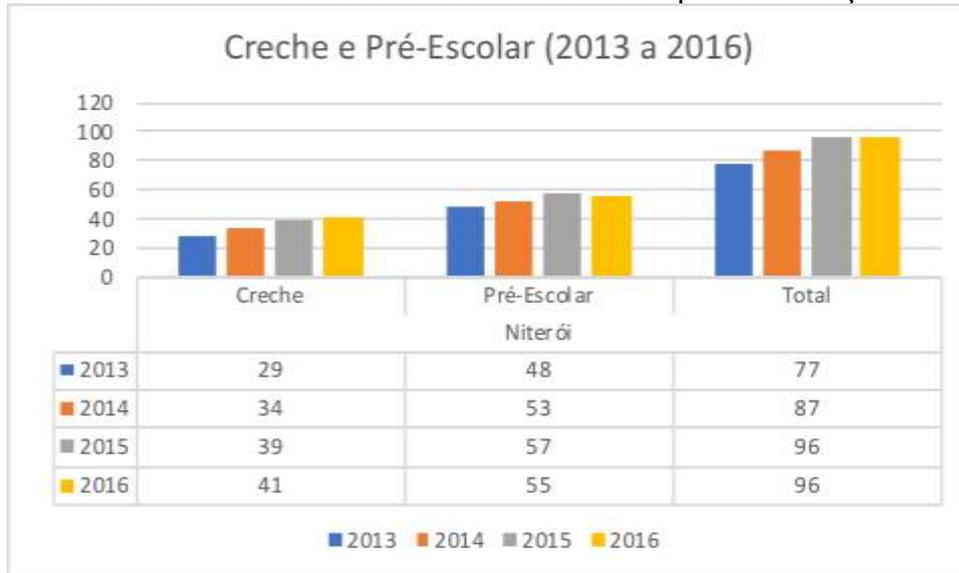
Com o objetivo de atender à demanda por instituições municipais de Educação Infantil, cumprindo dessa forma o que determina a legislação em vigor, a rede municipal de Niterói

efetivou a expansão do atendimento a primeira infância, por meio do programa Mais Infância (2013 a 2016)<sup>33</sup>, realizado em colaboração com o Governo Federal, devido ao programa Brasil Carinhoso<sup>34</sup>.

Em 2013, Niterói contava com 48 unidades de Educação Infantil, sendo 26 exclusivas e chamadas de Unidade Municipal de Educação Infantil - UMEI. Segundo os dados das pesquisas de Martins (2019), o objetivo do projeto Mais Infância era construir 20 UMEIs até 2016, o que implicaria em um aumento de 3 mil novas vagas.

A integração entre o programa de financiamento federal e o projeto local, proporcionou a ampliação da rede municipal, por meio da reforma e construção de UMEI. Dessa forma, a prefeitura de Niterói ultrapassou a meta inicial de ampliação de unidade, por intermédio do projeto Mais Infância. O Gráfico 17, abaixo, mostra o quantitativo de unidade de Educação Infantil no período estudado.

Gráfico 17 – Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A análise do Gráfico 17 encontra-se diretamente ligada ao Programa Mais Infância no contexto local. Niterói teve um aumento de 41% no quantitativo de unidades físicas para a modalidade da creche. Em 2013, eram 29 e, até 2016, foram construídas 41 creches (MARTINS, 2019).

<sup>33</sup> Programa da prefeitura de Niterói que visava construir 20 UMEI entre 2013 e 2016.

<sup>34</sup> Programa do governo Federal que tem como objetivo ampliar o número de matrícula de crianças de 0 a 48 meses.

Ainda que, por força da Lei nº 12.796/2013, a rede municipal de Niterói ampliou a modalidade da Pré-Escola em 15%, em um comparativo entre os anos de 2013 e 2016, saindo de 48 para 55 unidades.

Seguindo os desafios apresentados, a Quadro 12 analisa a progressão de matrículas e oferta de vagas em creches e pré-escolas municipais. O ponto de reflexão são os possíveis efeitos nas políticas educacionais locais, em decorrência das mudanças legais amparadas pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a matrícula e a frequência em pré-escolas para crianças a partir de 4 anos de idade.

Quadro 12 - Matrículas na Educação Infantil do município de Niterói

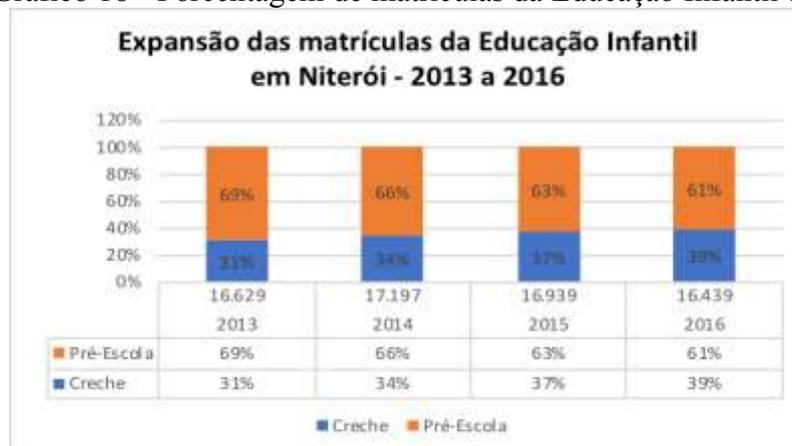
Niterói								
Ano	Creche				Pré-Escola			
	Federal	Municipal	Privada	Total	Federal	Municipal	Privada	Total
2013	21	1.525	3.573	5.119	17	3.545	7.948	11.510
2014	23	1.988	3.844	5.855	13	3.894	7.435	11.342
2015	14	2.287	3.894	6.195	40	3.936	6.768	10.744
2016	15	2.298	4.027	6.340	42	4.001	6.056	10.099

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A análise dos dados estatísticos consolidados da Rede Pública Municipal de Niterói permite perceber um aumento significativo de 46% nas matrículas de crianças em creche. Outro fato observado é o aumento de cerca de 13% no número de crianças matriculadas na pré-escola. Tal fato chama a atenção, uma vez que Niterói esteve na contramão da Lei Nº 12.796/2013, a qual forçara os municípios quanto à obrigatoriedade da Educação Infantil na etapa da pré-escola, sem a contrapartida de novos espaços e em detrimento do acesso das crianças ainda menores à creche.

O Gráfico 18 mostra a cobertura da Educação Infantil, por meio dos Governos Federal e Municipal e Setor Privado.

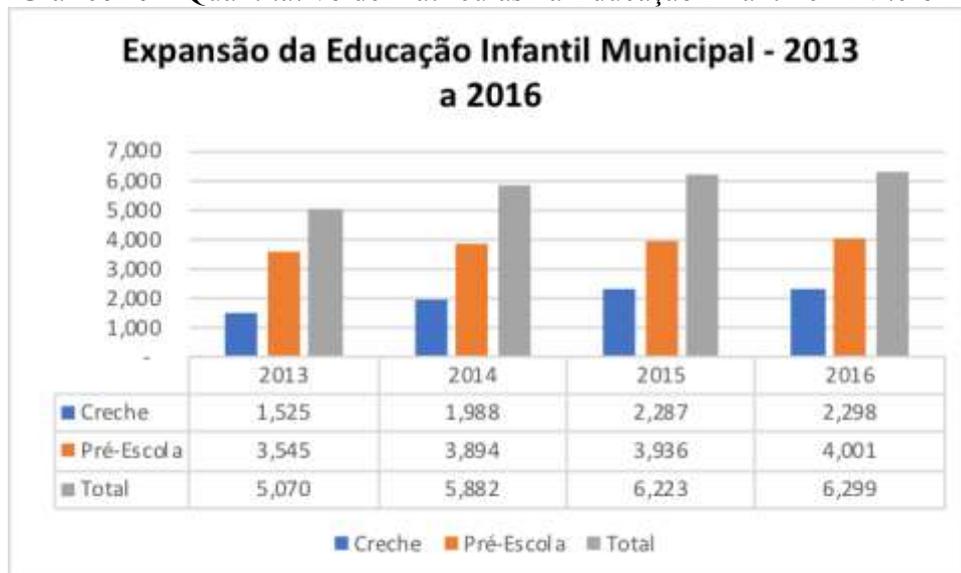
Gráfico 18 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Niterói



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

O Gráfico 19 apresenta a evolução da Creche e da Pré-Escola no município pesquisado. Identificamos dois possíveis motivos que podem ter contribuído para o resultado acerca da creche. O primeiro é o atendimento em horário integral, que exigiria a construção/reforma/municipalização de um número bem maior de unidades escolares infantis. O segundo, as matrículas das instituições comunitárias que foram municipalizadas, cujo quantitativo já havia sido contabilizado no Censo Escolar anterior. Assim, esses algarismos não aparecem na ampliação no número total de matrículas da Educação Infantil, pois não são matrículas novas, uma vez que o município agregou, à rede pública, um quantitativo já existente. (MARTINS, 2019).

Gráfico 19 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil em Niterói



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Importante mostrar, ainda, que Niterói possui crianças matriculadas na Educação Infantil na esfera federal, representada pelo Coluni/UFF - Colégio Universitário Geraldo Reis, que, de acordo com os dados do Quadro 12, reduziu as matrículas da creche e aumentou o quantitativo de matrículas na modalidade do pré-escolar entre os anos de 2015 e 2016.

### 3.9 Políticas de financiamento

#### 3.9.1 Política de fundos e indicadores financeiros

A evolução das transferências correntes do estado foi de 63% no período, tendo contribuído, para tanto, um aumento de 17% no repasse do ICMS e um crescimento de 20%

do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 20 - Transferências correntes do estado do RJ para Niterói



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do TCE-RJ.

A receita total do município foi de R\$ 1,58 bilhão em 2013; a 4ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua autonomia financeira é de 45,6% e seu esforço tributário alcançou 43,2%. A carga tributária *per capita* de R\$ 1.380,50 é a 6ª do estado, sendo R\$ 455,39 em IPTU (1ª posição) e R\$ 487,81, em ISS (7º lugar).

Suas receitas correntes estão comprometidas em 89% com o custeio da máquina administrativa. O custeio *per capita* de R\$ 2.866,72 é o 40º do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 167,71; posição de número 38 dentre os 91 demais.

A receita total do município de Niterói foi de R\$ 2.240 milhões em 2016, a 2ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 92% com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve, nelas, 13% de sua receita total, um montante de R\$ 603,03 por habitante no ano de 2016; 17ª colocação no estado. A carga tributária *per capita* de R\$ 1.492,92 é a 4ª do estado, sendo R\$ 620,11 em IPTU (1ª posição) e R\$ 525,81 em ISS (4º lugar). A despesa corrente *per capita* de R\$ 4.644,19 é a 20ª do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 800,12; posição de número 1 dentre os 91 demais.

### 3.9.2 MDE e outros fundos

O município de Niterói, nos anos de 2013 a 2016, atendeu ao mínimo de 25% em MDE. A rede de Niterói manteve a aplicação de recursos em MDE sem variações significativas para o setor, permanecendo muito próximo do mínimo constitucional.

O valor aluno na Educação Infantil aplicado pela prefeitura de Niterói iniciou 2013, em R\$ 16.862,89 e terminou 2016, em R\$ 9.747,63. No Capítulo para análise comparativa de dados, serão notadas as oscilações no valor aluno dentro do período recortado, bem como o percentual de financiamento específico aplicado à Educação Infantil, tendo em vista que Niterói apresentou um valor aluno muito acima da média nacional.

Os quadros, abaixo, mostram o movimento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, referente à Educação Infantil. As despesas empenhadas são calculadas, a partir da projeção de vagas e *per capita* estabelecidas para a vigência do ano subsequente. As despesas liquidadas são valores corrigidos e prontos a serem transferidos para débito, a partir das correções feitas pelo grau de investimento. As despesas pagas são os valores debitados pela Administração Pública Municipal, quanto ao número de alunos matriculados, professores vinculados à modalidade, à reforma e ampliação da rede pública municipal de ensino. A estimativa de receita total deverá estar em consonância com o estabelecido nos Art. 15, 21 e 22 da Lei 11.494/2007.

Quadro 13 - Movimento das despesas com Educação Infantil em Niterói

Niterói - Despesas com Educação Infantil			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	85.894.392,46	62.828.502,44	58.086.065,06
2014	95.781.443,59	92.499.459,98	87.510.244,75
2015	111.514.537,47	110.433.756,56	107.692.702,24
2016	61.400.344,16	60.311.830,73	56.452.023,88
	-29%	-4%	-3%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

No Quadro 10, nota-se que entre os anos de 2013 e 2016, o empenho nas despesas para a Educação Infantil teve uma redução de 29% nesta modalidade.

Após correção, por meio de cálculo efetuado entre o quantitativo de crianças na Educação Infantil (coletado, por meio do Sistema Educacenso) e a receita atribuída ao FUNDEB, apresentam-se nas despesas pagas, uma queda de 3% entre os anos de 2013 e 2016.

Essa variação, negativa, na Educação Infantil é percebida nos Quadros 14 e 15, abaixo. Em todas as modalidades da Educação Infantil, houve variação negativa em termos de investimento em creche e pré-escola.

Nota-se que o empenho da creche teve redução de 39% no período recortado. No entanto, percebe-se que, entre os anos de 2014 e 2015, houve um investimento em torno de 124%, em comparação com o período anterior, saltando de cerca de R\$ 26 milhões, em 2014, para cerca de R\$ 58 milhões, em 2015.

Na modalidade da Pré-Escola, ainda que o investimento tenha se mantido positivo no período recortado, percebe-se o esforço em manter o investimento para as crianças de 4 e 5 anos.

Como já mencionado neste capítulo, Niterói esteve na contramão da Lei nº 12.796/2013, uma vez que seu projeto local, por meio do programa Mais Infância, possibilitou um aumento no quantitativo de matrículas para a modalidade da Creche, além de aderir a programas de convênios com instituições comunitárias.

Quadro 14 - Movimento das despesas com Creche em Niterói

Niterói - Despesas com Educação Infantil - (Creche)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	14.622.793,02	14.622.793,02	13.571.361,31
2014	25.793.862,22	25.793.862,22	25.459.789,94
2015	57.833.014,80	57.715.275,90	57.367.189,25
2016	8.906.806,59	7.977.438,32	6.827.495,26
	-39%	-45%	-50%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

Quadro 15 - Movimento das despesas com Pré-Escolar em Niterói

Niterói - Despesas com Educação Infantil - (Pré-Escolar)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	71.271.599,44	48.205.709,42	44.514.703,75
2014	69.987.581,37	66.705.597,76	62.050.454,81
2015	53.681.522,67	52.718.480,66	50.325.512,99
2016	52.493.537,57	52.334.392,41	49.624.528,62
	-26%	9%	11%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

### 3.10 Apresentação do município de Nova Iguaçu-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas

O município de Nova Iguaçu-RJ, inicialmente, fazia parte da capitania de São Vicente, doada a Martim Afonso de Souza (1532), com a expulsão dos franceses em 1565, recebeu a denominação de capitania do Rio de Janeiro. A colonização da região começa pela doação de sesmarias, e a do “Iguassu” coube a Brás Cubas, Antônio Vaz e Manoel Ribeiro, entre outros.

Em 1637, foi criada a freguesia de Nossa Senhora do Pilar (atual Duque de Caxias). Alguns anos depois, foi fundada a povoação denominada São João Batista de Trairaponga (atual São João de Meriti). Bem mais tarde, surge um templo, no então chamado arraial de Maxambomba, recebendo a denominação de freguesia de Santo Antônio de Jacutinga. Em 1833, a povoação de Iguaçú foi elevada à categoria de vila, alcançando emancipação dada pelo decreto geral de 15 de janeiro de 1833, compreendendo territórios das freguesias de São João de Meriti e Nossa Senhora do Pilar, sendo instalada em 29 de julho do mesmo ano.

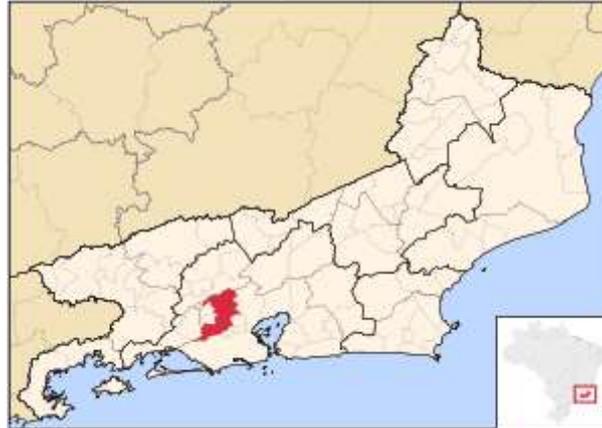
Em 1835, a Assembleia Legislativa da província, por meio da Lei nº 14, de 13 de abril de 1835, extinguiu o município, sendo o seu território dividido entre os municípios de Vassouras e Magé. Nova norma (Lei nº 40, de 7 de maio de 1836) determinou que as freguesias de Iguaçú, Macapicu, Jacutinga e Pilar ficassem, provisoriamente, integrando as terras de Niterói. Contudo, antes do fim daquele ano, o município foi restaurado pela mesma Assembleia Legislativa em 10 de dezembro, por meio da Lei nº 57.

Ainda por alguns anos foi notável o progresso na região, somente pela metade do século XIX começou o seu período de decadência. A construção da estrada de ferro, paradoxalmente, provocou o surgimento de povoações, vilas e cidades às suas margens. As condições desfavoráveis que se observavam na antiga vila de Iguaçú fizeram com que, em 1891, se transferisse a sede do município para a localidade de Maxambomba, à margem da via férrea. Ao adquirir foros de cidade, em 1916, seu nome foi mudado para Nova Iguaçú.

A laranja aparece nas pautas das exportações desde o ano de 1891, mas o período áureo da citricultura foi o da década de trinta. De 1930 a 1940; Nova Iguaçú fora chamada de “cidade perfume”, pois as laranjeiras em floração perfumavam todo o roteiro das ferrovias. Com a Grande Guerra, as exportações foram interrompidas e os laranjais cederam lugar às atividades industriais. O território de Nova Iguaçú foi, sucessivamente, desmembrado para formação de novos municípios – casos de Duque de Caxias (que englobava São João de Meriti), em 1943; de Nilópolis, em 1947; Japeri, Belford Roxo e Queimados, nas décadas de 1980 e 1990; e Mesquita, em 2000.

Nova Iguaçú pertence à Região Metropolitana, que também abrange os municípios de Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Figura 4 – Estado do Rio de Janeiro –  
Município de Nova Iguaçu



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2018. Acesso em: 18 abr. 2018

O município tem uma área total<sup>35</sup> de 521,2 quilômetros quadrados, correspondentes a 7,7% da área da Região Metropolitana. Os limites municipais, no sentido horário, são: Seropédica, Queimados, Japeri, Miguel Pereira, Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita e Rio de Janeiro.

Nova Iguaçu está integrado aos sistemas viário e ferroviário da capital do estado, dada sua vizinhança à cidade do Rio de Janeiro. O novo Arco Rodoviário da Região Metropolitana (BR-493), inaugurado em 2014, faz a ligação do porto de Sepetiba, em Itaguaí, à BR-101, em Itaboraí, passando por Seropédica. O trecho alcança a BR-040, em Duque de Caxias, onde é conectado à BR-116, até Magé. O terceiro e último trecho, ainda sem duplicação, segue para Guapimirim e chega a Itaboraí, no trevo de Manilha.

### 3.10 Aspectos socioeconômicos

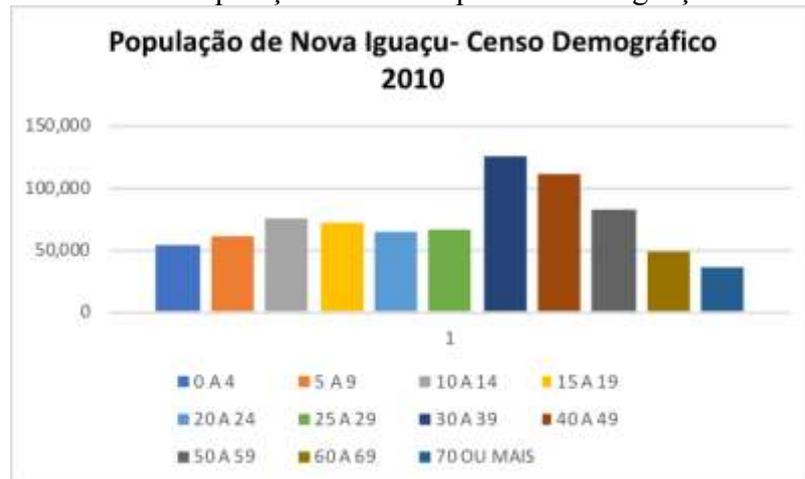
#### 3.10.1 População

Nova Iguaçu tinha uma população de 796.257 habitantes, correspondente a 6,7% do contingente da Região Metropolitana (Censo de 2000); porém e, em consequência da emancipação de Mesquita, a população de Nova Iguaçu diminuiu 13,5%, sendo, assim, representou a maior redução no estado. Segundo estimativa do IBGE para o ano de 2018, o município possui 818.875 habitantes, residentes, predominantemente, em área urbana.

A divisão etária pode ser observada no Gráfico21, em conformidade com os dados do Censo Demográfico 2010:

<sup>35</sup> - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Gráfico 21 - População do Município de Nova Iguaçu

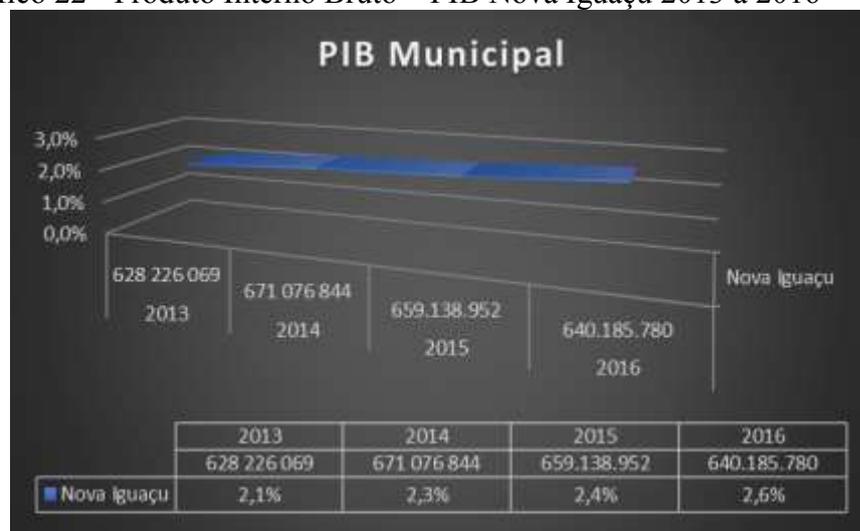


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019

### 3.10.2 Produto Interno Bruto e PIB *per capita* municipais

De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2016), Nova Iguaçu destacou-se, positivamente, nas participações do PIB no estado do Rio de Janeiro, com uma atuação de 2,6%, no ano de 2016, estando em 7ª posição no ranking dos 92 municípios do estado.

Gráfico 22 - Produto Interno Bruto – PIB Nova Iguaçu 2013 a 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: 15 maio 2019.

### 3.10.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

O município está situado na faixa de desenvolvimento humano alto. O IDHM passou de 0,502, em 1991, para 0,713, em 2010. Isso implica em um crescimento de 42,03%. A

dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (mais 0,326), seguida por longevidade e por renda.

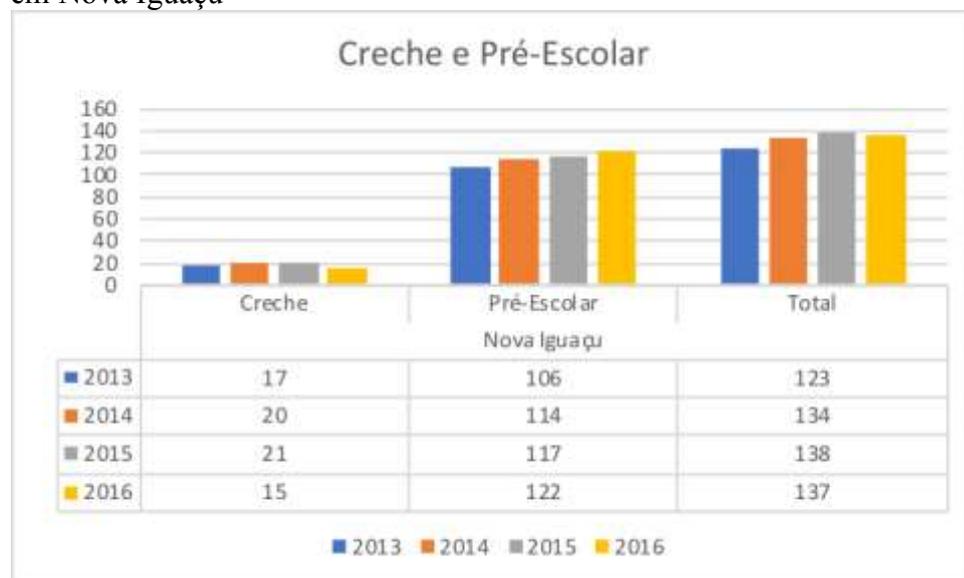
Nova Iguaçu ocupa a 1.514ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 43ª posição.

### 3.11 Políticas educacionais locais

#### 3.11.1 A oferta de unidades de Educação Infantil municipal

A Rede Pública Municipal de Educação é composta por 135 unidades, desde a Educação Infantil até o 9º ano e Educação de Jovens e Adultos, com cerca de 64 mil estudantes matriculados<sup>36</sup>. Dessas escolas de Ensino Fundamental, 102 têm turmas de Educação Infantil, o que corresponde a 80% do total, além de 18 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) exclusivas para crianças de 03 a 05 anos.

Gráfico 23 – Unidade escolares com atendimento para a Educação Infantil em Nova Iguaçu

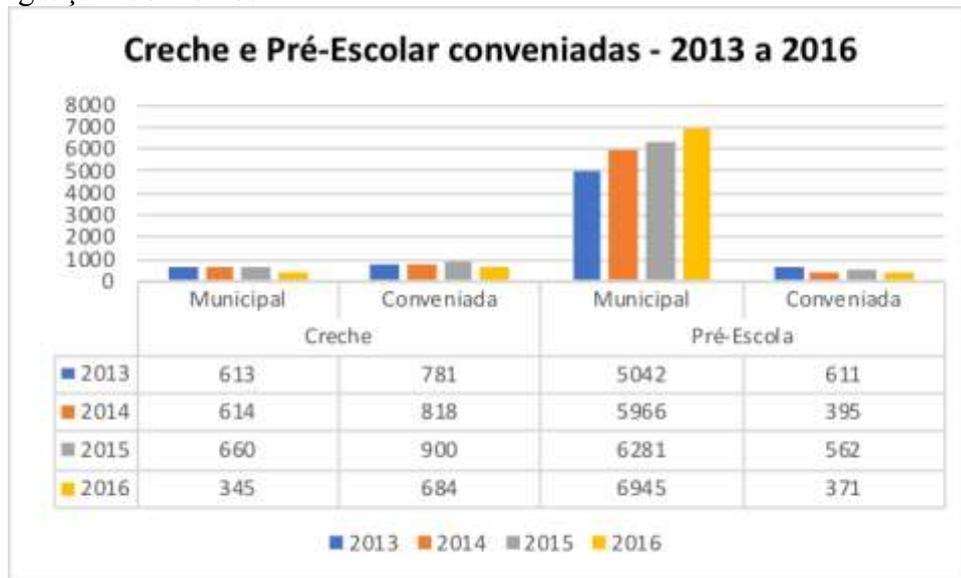


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em Nova Iguaçu-RJ, 17% das crianças de 0 a 3 anos encontram-se matriculadas em escolas de Educação Infantil. Em números absolutos, isso representa 7.253 crianças com vínculo escolar. Destes, somente 9,5% estão matriculados em escolas públicas e 14,5% das crianças de 0 a 3 estão em instituições conveniadas com a rede pública de ensino (Gráfico 24).

<sup>36</sup> Dados educacionais coletados no Sistema Educacenso (Portal Inep, 2017)

Gráfico 24 – Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Nova Iguaçu - Convênios



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Sinopses Estatísticas

Conforme dados municipais educacionais presentes no Sistema Educacenso, desde 1996, o município de Nova Iguaçu-RJ tem convênio com instituições sem fins lucrativos, firmados pela Secretaria de Assistência Social. Em 2007, as instituições conveniadas foram transferidas para a Secretaria Municipal de Educação. Atualmente, o município conta com 16 instituições conveniadas. Pinto (2007) alerta que, para fins de recebimento de FUNDEB, a instituição conveniada precisa atender às exigências impostas por Lei, como por exemplo, gratuidade para todas as crianças matriculadas, bem como seguir padrões de qualidade definido pelas Secretarias de Educação.

Como parte das políticas de ampliação de matrículas em Creches e pré-escolas, em 2012, o município aderiu ao ProInfância e solicitou ao Governo Federal verbas para a construção de 22 unidades. Tal política de expansão foi divulgada em toda cidade, na promessa de mais de 4 mil vagas para a Educação Infantil, distribuída por diversos bairros. No entanto, dentro do período recortado, não houve construção das referidas creches.

Entre os anos de 2013 e 2016, Nova Iguaçu municipalizou CIEPs, construiu escolas para atendimento educacional, a partir dos 4 anos e conveniou instituições para, assim, tentar atender às novas diretrizes da Educação Infantil.

O Quadro 16 analisa a progressão de matrículas e oferta de vagas em creches e pré-escolas municipais. O ponto de reflexão trata dos possíveis efeitos nas políticas educacionais locais, em decorrência das mudanças legais, amparadas pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013), que tornaram obrigatória a matrícula e a frequência em pré-escolas para crianças, a partir de 4 anos de idade.

Quadro 16 - Matrículas na Educação Infantil do município de Nova Iguaçu

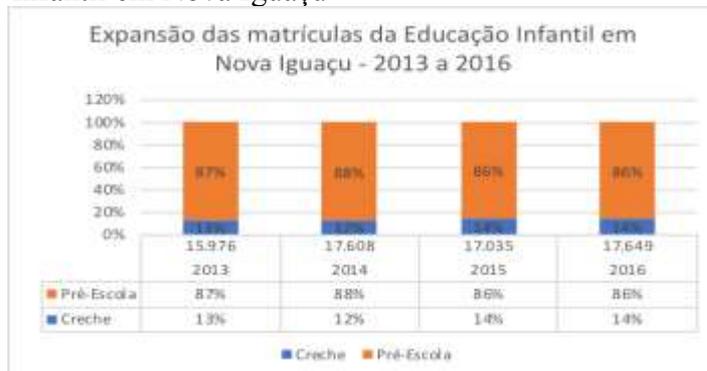
Nova Iguaçu						
Ano	Creche			Pré-Escola		
	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada	Total
2013	613	1.447	2.060	5.042	8.874	13.916
2014	614	1.528	2.142	5.966	9.500	15.466
2015	660	1.766	2.426	6.281	8.328	14.609
2016	345	2.065	2.410	6.945	8.294	15.239

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A análise dos dados estatísticos consolidados da Rede Pública Municipal de Nova Iguaçu permite perceber uma redução nas matrículas de crianças em creche em 40%, entre os anos de 2013 e 2016. Outro fator observado é o aumento de cerca de 34% no número de crianças matriculadas na pré-escola. Tal fator chama atenção, uma vez que Nova Iguaçu aumentou o quantitativo de unidades de Educação Infantil, em cumprimento à obrigatoriedade da Educação Infantil na etapa da pré-escola.

O Gráfico 25 mostra a cobertura da Educação Infantil no município pesquisado, tanto público, quanto privado.

Gráfico 25 - Porcentagem de matrículas da Educação Infantil em Nova Iguaçu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Gráfico 26 - Quantitativo de matrículas na Educação Infantil de Nova Iguaçu



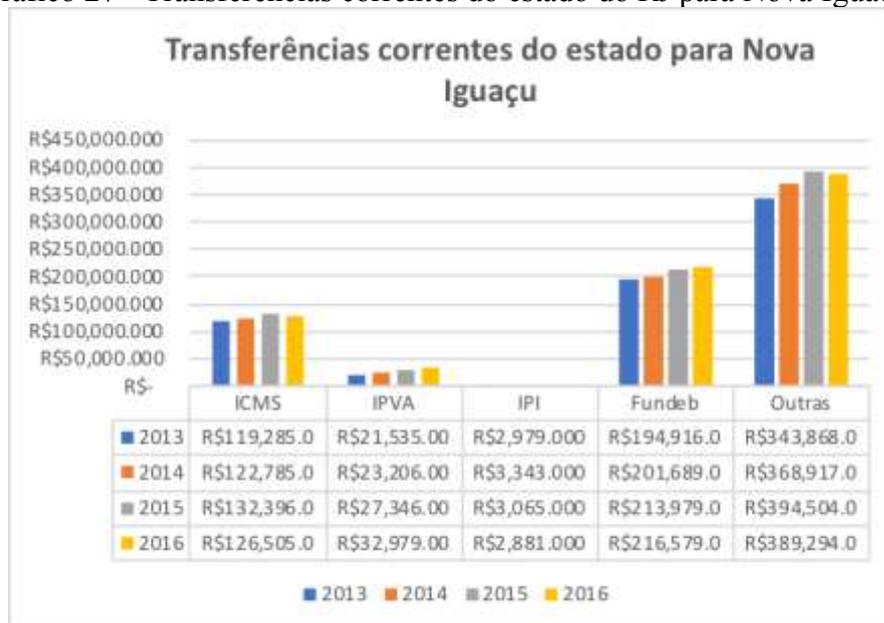
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

### 3.12 Política de financiamento

#### 3.12.1 Política de fundos e indicadores financeiros

A evolução das transferências correntes do estado foi de 37% no período, tendo contribuído para tanto um aumento de 6% no repasse do ICMS e um crescimento de 11% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 27 - Transferências correntes do estado do RJ para Nova Iguaçu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

A receita total do município foi de R\$ 1.04 bilhão, em 2013; a 5ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua autonomia financeira é de 16,7% e seu esforço tributário alcançou 16,2%. A carga tributária *per capita* de R\$ 242,01 é a 47ª do estado, sendo R\$ 46,19, em IPTU (42ª posição) e R\$ 98,35, em ISS (46º lugar).

As receitas correntes estão comprometidas em 98% com o custeio da máquina administrativa. O custeio *per capita* de R\$ 1.262,38 é o 88º do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 81,66, posição de número 73 dentre os 91 demais.

As receitas vinculadas ao petróleo, no montante de R\$ 20 milhões, correspondem a 2% de sua receita total, perfazendo 25 reais por habitante; a 90ª colocação no estado.

A receita total do município de Nova Iguaçu foi de R\$ 1.292 milhões em 2016, a 5ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Suas receitas correntes estão comprometidas em 105% com o custeio da máquina administrativa.

Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve nelas 1% de sua receita total, um montante de R\$ 17,45 por habitante, no ano de 2016; 90ª colocação no estado. A carga tributária *per capita* de R\$ 271,37 é a 42ª do estado, sendo R\$ 60,99, em IPTU (37ª posição) e R\$ 125,29, em ISS (37º lugar). A despesa corrente *per capita* de R\$ 1.800,17 é a 86ª do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 71,96, posição de número 62 dentre os 91 demais.

### 3.12.2 MDE e outros fundos

O município de Nova Iguaçu, nos anos de 2013 a 2016, atendeu ao mínimo de 25%, em MDE. Ainda que, por ano, tenha ocorrido aplicação pouco acima do mínimo exigido, a média de investimento, entre os anos de 2013 a 2016, teve uma queda de 1,5 ponto percentual.

O valor aluno na Educação Infantil aplicado pela prefeitura de Nova Iguaçu iniciou 2013, em R\$ 2.135,42 e terminou 2016, em R\$ 2.368,11. No Capítulo para análise comparativa de dados, notar-se-ão as oscilações no valor aluno dentro do período recortado, bem como o percentual de financiamento específico aplicado à Educação Infantil, tendo em vista que Nova Iguaçu apresentou um valor aluno muito abaixo da média nacional.

Os quadros, abaixo, mostram o movimento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas referente à Educação Infantil. As despesas empenhadas são calculadas, a partir da projeção de vagas e *per capita* estabelecidas para a vigência do ano subsequente. As despesas liquidadas são valores corrigidos e prontos a serem transferidos para débito, em função das correções feitas pelo grau de investimento. As despesas pagas são os valores debitados pela Administração Pública Municipal, quanto ao número de alunos matriculados, professores vinculados à modalidade, reforma e ampliação da rede pública municipal de ensino. A estimativa de receita total deverá estar em consonância com o estabelecido nos Art. 15, 21 e 22 da Lei 11.494/2007.

Quadro 17 – Movimento das despesas com Educação Infantil em Nova Iguaçu

Nova Iguaçu - Despesas com Educação Infantil				
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	
2013	R\$ 12.075.805,23	R\$ 2.986.657,12	R\$ 2.836.227,09	
2014	R\$ 22.825.465,95	R\$ 18.167.471,00	R\$ 18.161.906,00	
2015	R\$ 36.324.510,26	R\$ 22.675.524,45	R\$ 18.688.628,19	
2016	R\$ 41.794.898,82	R\$ 31.361.046,35	R\$ 30.967.912,28	
	246%	950%	992%	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

No Quadro 17, nota-se que, entre os anos de 2013 e 2016, o empenho nas despesas para a Educação Infantil teve um significativo aumento nas despesas empenhadas para a mesma etapa, saindo de R\$ 12 milhões para cerca de R\$ 42 milhões.

Após correção, por meio de cálculo efetuado entre o quantitativo de crianças na Educação Infantil (coletado por meio do sistema Educacenso) e a receita atribuída ao FUNDEB, apresentam-se nas despesas pagas, um aumento de quase 1000% entre os anos de 2013 e 2016. Essa variação nessa etapa educacional é percebida nos Quadros 15 e 16, abaixo. Em todas as modalidades da Educação Infantil, houve variação positiva em termos de investimento em creche e pré-escola.

Nota-se que o empenho da creche teve aumento de 254% no período recortado. Ainda que a Lei nº 12.796/2013 estivesse vigorando, o que se credita como tal aumento no investimento da creche. São as instituições conveniadas, utilizadas como estratégias de expansão de vagas para as crianças de 0 a 3 anos, uma vez que não houve investimentos em novas edificações para essa modalidade da Educação Infantil.

Com a modalidade do pré-escolar, de 2013 a 2015, o empenho manteve-se crescente e com variações na despesa paga. Tal aumento no empenho dá-se pelo fato da Lei nº 12.796/2013 tornar obrigatório o acesso à Educação Infantil na modalidade do pré-escolar. O impacto positivo na projeção e despesas para o pré-escolar tem forte influência na referida Lei, o que pode ser observado no Quadro 16, referente à Progressão de matrículas da Educação Infantil neste município da pesquisa. Outro fator considerável para tal expansão para as crianças de 4 e 5 anos foi a construção de 15 unidades escolares, que atenderam as crianças, a partir de 4 anos, deixando de lado as crianças de 0 a 3 anos.

#### Quadro 18 – Movimento das despesas com Creche em Nova Iguaçu

Nova Iguaçu - Despesas com Educação Infantil - (Creche)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	2.716.230,68	2.187.091,77	2.123.066,33
2014	4.065.627,98	2.910.280,56	2.910.280,56
2015	7.257.851,92	3.676.162,04	3.253.647,99
2016	9.609.609,66	3.574.638,02	3.331.028,90
	254%	63%	57%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

#### Quadro 19 – Movimento das despesas com pré-escola em Nova Iguaçu

Nova Iguaçu - Despesas com Educação Infantil - (Pré-Escolar)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	9.359.574,55	799.565,35	713.160,76
2014	18.759.837,97	15.257.190,44	15.251.625,44
2015	29.066.658,34	18.999.362,41	15.434.980,20
2016	32.185.289,16	27.786.408,33	27.636.883,38
	244%	3375%	3775%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

### 3.13 Apresentação do município de Quatis-RJ: divisões político-administrativa e socioeconômicas

A origem do município de Quatis encontra-se ligada à de Barra Mansa, município ao qual pertencia até recentemente como sede distrital. Originalmente habitada pelos índios Puris, a região levou muito tempo para ser desbravada devido à barreira geográfica da Serra do Mar. Em 1724, iniciou-se a abertura de um novo caminho para São Paulo sem os inconvenientes da travessia marítima até Paraty. A ocupação foi feita a partir de Resende por Simão da Cunha Gago que, vindo de Aiuruoca, deparou com uma clareira existente na Mata Atlântica. Dessa forma, Quatis passou a ser o caminho natural dos bandeirantes e tropeiros, além daqueles que recebiam concessões de sesmarias e se encaminhavam para a região das atuais cidades de Volta Redonda e Barra Mansa.

Foram concedidas inúmeras sesmarias e, devido ao incremento do cultivo do café na área do atual município, há registro de duas importantes fazendas por volta de 1820: fazenda do Cedro e fazenda Nossa Senhora do Rosário de Quatis, cujos proprietários eram, respectivamente, o comendador Bernardo José Ferraz e Antônio Marcondes do Amaral.

A formação do primeiro povoado data de 1832, quando se iniciou a construção de uma capela em homenagem a Nossa Senhora do Rosário. A cultura da região, particularmente impregnada de manifestações religiosas, reflete o fato de o distrito ter sido formado ao redor dessa igreja. Em 1897, houve a fundação do primeiro colégio, o Ateneu Quatiense. A conclusão, em 1915, do trecho da estrada de ferro Oeste de Minas, atravessando quase todo o distrito em direção a Minas Gerais, resultou na vinda de muitos colonos e fazendeiros daquela província para a aquisição de fazendas de café, trocando muitas vezes a atividade da lavoura pela pecuária.

Por volta de 1950, surge a primeira linha de ônibus, ligando Falcão, localidade na fronteira com Minas Gerais, até Barra Mansa e passando por Quatis. Ainda naquele ano foi inaugurado o primeiro hospital pela Associação de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância de Quatis. Somente em 1958 foi feito o calçamento da via principal do distrito, à rua Nossa Senhora do Rosário. Em 1963, registra-se o auge do “trem mineiro”, que ligava Quatis a Andrelândia com viagens diárias. Era muito procurado por estudantes de Resende, Porto Real, Quatis, Barra Mansa e Volta Redonda, que iam passar o final de semana nas cidades do sul de Minas.

Quatis permaneceu como distrito durante 158 anos, quando, após plebiscito popular em 1990, emancipou-se em face da edição da Lei nº 1.363, de 11 de dezembro daquele ano, incorporando Falcão e Ribeirão de São Joaquim, distritos de Barra Mansa. A instalação de

Quatis se deu em 1º de janeiro de 1993. O município pertence à Região do Médio Paraíba, que também abrange os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

Figura 5 – Estado do Rio de Janeiro – Município de Quatis



Fonte: CEPERJ/CEEP, 2018. Acesso em: 18 abr. 2018

A área total<sup>37</sup> da cidade é de 286,1 quilômetros quadrados, correspondentes a 4,6% da área da Região do Médio Paraíba. Os limites municipais, no sentido horário, são: Minas Gerais, Valença, Barra Mansa, Porto Real e Resende.

O acesso a Quatis é feito pela RJ-159, que liga o município a Porto Real e à rodovia Presidente Dutra, ao sul, e a Liberdade, Minas Gerais, ao norte. Outra rodovia, a RJ-143, dirige-se rumo leste a Nossa Senhora do Amparo, distrito de Barra do Piraí. Um ramal da antiga Rede Ferroviária Federal vem de Barra Mansa, ao sul, rumo a Andrelândia, Minas Gerais.

### 3.13.1 População

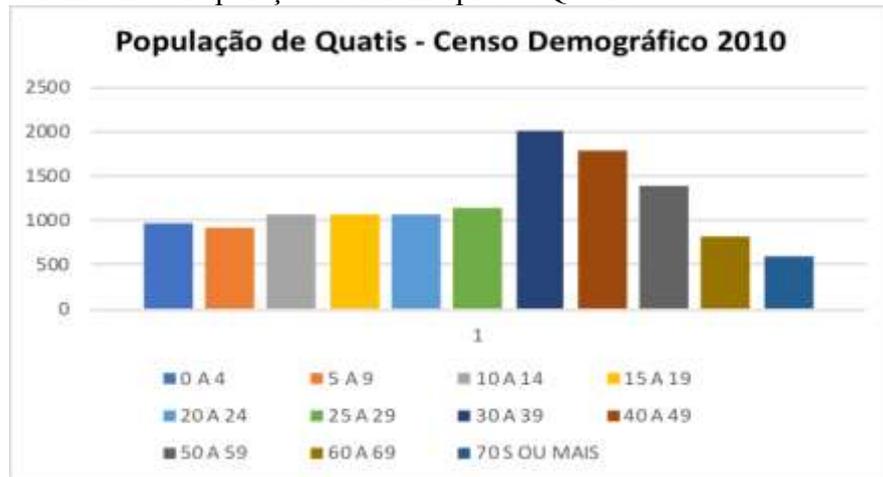
Quatis possuía uma população de 12.793 habitantes, correspondente a 1,5% do contingente da Região do Médio Paraíba. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 19,2%, o 22º maior crescimento no estado.

Segundo estimativa do IBGE para o ano de 2018, o município possui 14.165 habitantes.

A divisão etária pode ser observada no Gráfico28, em conformidade com os dados do Censo Demográfico 2010:

<sup>37</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Gráfico 28 - População do Município de Quatis

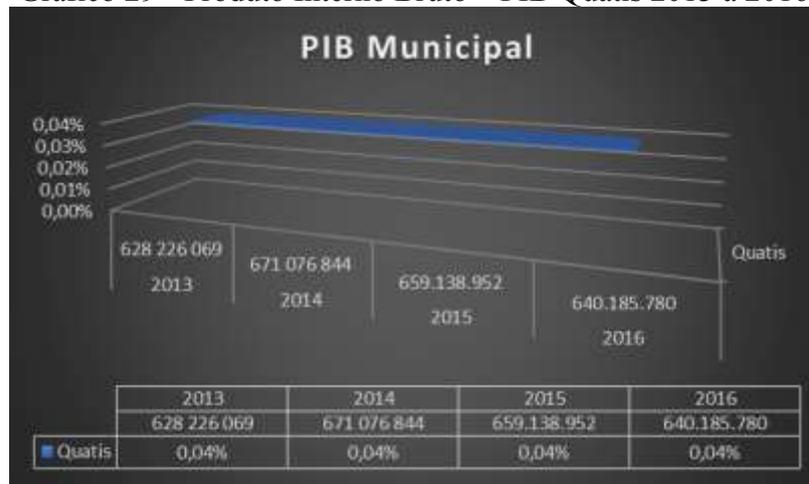


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019.

### 3.13.2 Produto Interno Bruto e PIB per capita municipais

De acordo com os estudos da CEPERJ/CEEP (2016), Quatis é um dos municípios que menos se destaca na liderança das participações no PIB do estado do Rio de Janeiro, com uma participação de 0,04%, no ano de 2016, estando em 81ª posição no ranking dos 92 municípios do estado.

Gráfico 29 - Produto Interno Bruto – PIB Quatis 2013 a 2016



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do CEPERJ/CEEP, 2019. Acesso em: 15 maio 2019.

### 3.13.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM

Quatis está situado na faixa de desenvolvimento humano alto. O IDHM passou de 0,493, em 1991, para 0,690, em 2010. Isso implica em um crescimento de 32,93%. A

dimensão, cujo índice que mais cresceu em termos absolutos foi a educação (mais 0,326), seguida por renda e por longevidade.

Quatis ocupa a 2.182ª posição, em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do Rio de Janeiro, está na 67ª posição.

### 3.14 Políticas educacionais locais

#### 3.14.1 A oferta de unidades de Educação Infantil municipal

Com objetivo de atender à demanda por instituições municipais de Educação Infantil, cumprindo desta forma o que determina a legislação em vigor, a rede municipal de Quatis efetivou a expansão do atendimento educacional à primeira infância, por meio do programa ProInfância<sup>38</sup> e, ainda, com a colaboração do Governo Federal, por intermédio do programa Brasil Carinhoso<sup>39</sup>. Antes só havia 1 unidade de Educação Infantil pública, inaugurada em 2003, com expansão em prédios alugados.

São 9 as unidades que atendem Educação Infantil no município, 2 são creches (Gráfico 30). A mais antiga é conhecida como creche municipal. A outra unidade é o CMEI – unidade do ProInfância, inaugurada em 2012. As demais são 7 escolas que recebem crianças de 3 anos a 5 anos e 11 meses; 3 são unidades de campo e uma quilombola<sup>40</sup>. As 4 trabalham com a inserção de crianças de 3 a 5 anos em grupamentos multisseriados.

Gráfico 30 - Unidades Escolares com atendimento para a Educação Infantil



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

<sup>38</sup> Programa do governo federal que visava construir novas unidades entre 2013 e 2016.

<sup>39</sup> Programa do governo Federal que tem como objetivo ampliar o número de matrícula de crianças de 0 a 48 meses.

<sup>40</sup> As Diretrizes Curriculares para Educação Infantil à 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e EJA – Educação de Jovens e Adultos (QUATIS, 2012), ao tratarem da Educação de Campo e da Educação Quilombola acenam para princípios e referenciais legais que as regem.

O Quadro 20 analisa a progressão de matrículas e oferta de vagas em creches e pré-escolas municipais. O ponto de reflexão são os possíveis efeitos nas políticas educacionais locais, em decorrência das mudanças legais amparadas pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a matrícula e a frequência em pré-escolas para crianças a partir de 4 anos de idade.

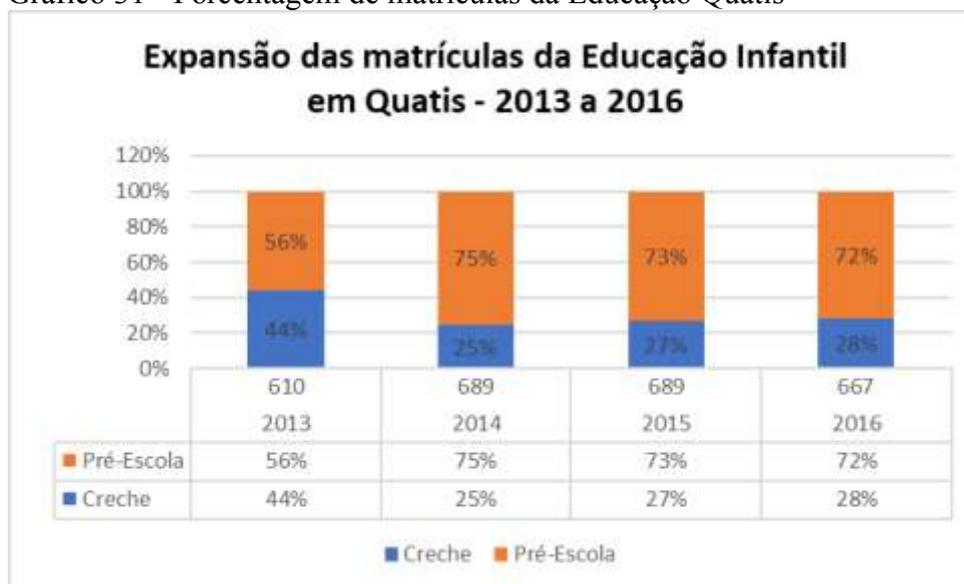
Quadro 20 – Matrículas na Educação Infantil do município de Quatis

Quatis						
Ano	Creche			Pré-Escola		
	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada	Total
2013	249	20	269	319	22	341
2014	138	32	170	490	29	519
2015	151	33	184	472	33	505
2016	163	23	186	446	35	481

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

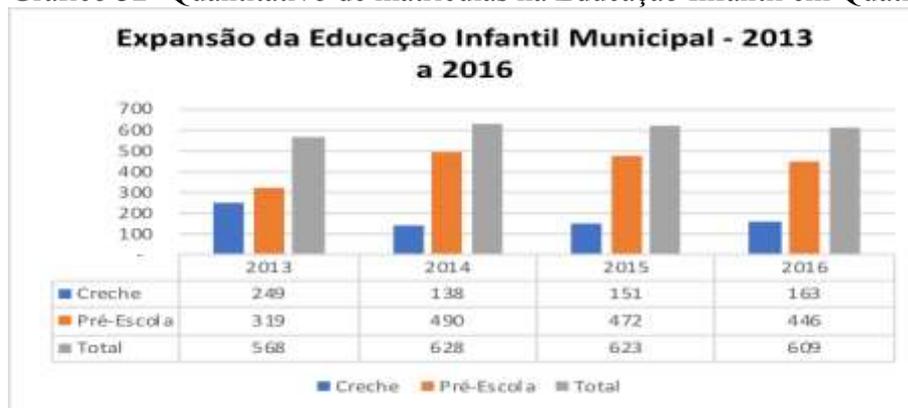
A análise dos dados estatísticos consolidados da Rede Pública Municipal de Quatis permite perceber uma redução de 27% nas matrículas de crianças na creche. Outro fato observado é o aumento de cerca de 44% no número de crianças matriculadas na pré-escola. Tal fato chama a atenção, uma vez que Quatis, para minimizar os efeitos da Lei Nº 12.796/2013, que forçou os municípios, quanto à obrigatoriedade da Educação Infantil na etapa da pré-escola, sem a contrapartida de novos espaços e, em detrimento do acesso das crianças ainda menores na etapa da creche, passou a oferecer grupamentos que atendiam crianças de 3 anos 5 meses, em unidades de pré-escola, de modo que a redução na creche não fosse ainda maior.

Gráfico 31 - Porcentagem de matrículas da Educação Quatis



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas

Gráfico 32- Quantitativo de matrículas na Educação Infantil em Quatis



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas

### 3.15 Política de financiamento

#### 3.15.1 Política de fundos e indicadores financeiros

A evolução das transferências correntes do estado foi de 8% no período, tendo contribuído para o pouco crescimento, a redução de 1% no repasse do ICMS e um crescimento de 35% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Gráfico 33 - Transferências correntes do estado do RJ para Quatis



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TCE-RJ.

A receita total do município foi de R\$ 57 milhões em 2013, a 66ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua autonomia financeira é de 5% e seu esforço tributário alcançou 4,5%. A carga tributária *per capita* de R\$ 192,45 é a 62ª do estado, sendo R\$ 31,83, em IPTU (54ª posição) e R\$ 82,25, em ISS (52º lugar).

Em 2016, a receita total do município de Quatis foi de R\$ 56 milhões; a 76ª do estado (em comparação que não inclui a capital). Sua receita corrente está comprometida em 87%

com o custeio da máquina administrativa. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, o município teve, nelas, 8% de sua receita total, um montante de R\$ 341,77 por habitante no ano de 2016, 35ª colocação no estado. A carga tributária *per capita* de R\$ 153,71 é a 78ª do estado, sendo R\$ 31,81, em IPTU (68ª posição) e R\$ 47,71, em ISS (77º lugar). A despesa corrente *per capita* de R\$ 3.664,76 é a 35ª do estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 79,14; posição de número 56 dentre os 91 demais.

### 3.15.2 MDE e outros fundos

O município de Quatis, nos anos de 2013 a 2016, atendeu ao mínimo de 25% em MDE. A rede manteve a aplicação de recursos em MDE, com variações significativas para o setor, nos anos de 2013 e 2015.

Entre os anos de 2013 e 2016, Quatis obteve uma redução de 9,79% em manutenção e desenvolvimento de ensino.

O valor aluno na Educação Infantil aplicado pela prefeitura de Quatis iniciou 2013, em R\$ 1.839,84 e, terminou 2016, em R\$ 1.889,76. No Capítulo para análise comparativa de dados, notar-se-ão as oscilações no valor aluno dentro do período recortado, bem como o percentual de financiamento específico aplicado à Educação Infantil; tendo em vista que Quatis apresentou um valor aluno muito abaixo da média nacional.

Os quadros, abaixo, mostram o movimento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, referente à Educação Infantil.

Quadro 21 – Movimento das despesas com Educação Infantil em Quatis

Quatis - Despesas com Educação Infantil			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	1.045.031,40	1.032.819,10	1.023.659,19
2014	1.396.869,97	1.376.602,85	1.357.485,83
2015	1.897.550,10	1.835.593,42	1.825.037,89
2016	1.323.124,87	1.322.373,37	1.295.426,02
	27%	28%	27%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

No Quadro 21, nota-se que, entre os anos de 2013 e 2016, o empenho nas despesas para a Educação Infantil teve um aumento de 27%. Após correção, por meio de cálculo efetuado entre o quantitativo de crianças na Educação Infantil (coletado pelo sistema educacenso) e a receita atribuída ao FUNDEB, as despesas pagas permaneceram com 27%, no período recortado, tendo em vista as variações mínimas para correção dos valores.

Ainda que o impacto tenha sido positivo na Educação Infantil, nota-se que o empenho da creche teve redução de 18% no período recortado (Quadro 22). No entanto, percebe-se que,

entre os anos de 2014 e 2015, houve uma redução em torno de 61%, em comparação ao período anterior, saindo de R\$ 629 mil, em 2014, para cerca de R\$ 246 mil, em 2015.

Na modalidade da pré-escola, ainda que o investimento tenha se mantido positivo no período recortado, percebendo-se o esforço em manter o investimento para as crianças de 4 e 5 anos. Nota-se que, entre os anos de 2015 e 2016, houve uma redução de cerca de 40% no empenho para a modalidade do pré-escolar. Quatis esteve na contramão da Lei nº 12.796/2013, uma vez que seu projeto local, por meio de novos agrupamentos, possibilitou uma constante estagnação no quantitativo de matrículas para a modalidade da creche, produzindo efeitos positivos nas matrículas para o pré-escolar.

Quadro 22 – Movimento das despesas com Creche em Quatis

Quatis - Despesas com Educação Infantil - (Creche)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	402.683,43	390.471,13	381.311,22
2014	629.754,43	609.487,31	590.370,29
2015	246.738,63	246.468,63	235.913,10
2016	331.486,27	331.486,27	326.448,09
	-18%	-15%	-14%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

Quadro 23 – Movimento das despesas com Pré-Escolar em Quatis

Quatis - Despesas com Educação Infantil - (Pré-Escolar)			
Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2013	642.347,97	642.347,97	642.347,97
2014	767.115,54	767.115,54	767.115,54
2015	1.650.811,47	1.589.124,79	1.589.124,79
2016	991.638,60	990.887,10	968.977,93
	54%	54%	51%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Municipais (SIOPE/FNDE).

No próximo capítulo será apresentado, ainda, um quadro comparativo dos dados da Educação Infantil das cidades em estudo, buscando refletir sobre os resultados e efeitos dos textos legais mencionados nas PPEI municipais. O exame ocorre em diálogo com as informações censitárias das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, do período de 2013 a 2016, divulgadas no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e traz, ainda, dados de 2017 e 2018, mostrando como as redes vêm se comportando no atual cenário político.

Em continuidade à reflexão do *contexto dos resultados e efeitos*, é abordado o financiamento destinado à Educação Infantil, com o intuito de identificar como os recursos do FUNDEB ajudaram os diferentes municípios, bem como é apresentada uma abordagem das discussões dos textos políticos acerca deste Fundo, de caráter provisório, e vigente até 2020.

#### 4 ANÁLISE COMPARATIVA

O reconhecimento da Educação Infantil, como um direito de todas as crianças (BRASIL, 1988) e a sua regulamentação como primeira etapa da educação básica (BRASIL, 1996), são importantes marcos legais na história da educação brasileira. Desde então, diferentes pesquisadores assinalam conquistas alcançadas, nas últimas décadas, em direção a uma Educação Infantil de qualidade no país (BARRETO, 2009; CAMPOS, 2010; ROSEMBERG, 2015b). Todavia, nessa trajetória, “o descompasso entre o normatizado e o efetivado é o grande nó das políticas públicas de Educação Infantil (PPEI) brasileiras” (FARIA, 2018, p. 142).

As recentes alterações legais e a atual conjuntura apontam que a demanda por Educação Infantil pública de qualidade e a democratização da sua oferta ainda se constituem como desafios à concretização desse direito. Os dados estatísticos (IBGE, 2018) confirmam essa realidade ao divulgarem uma taxa de escolarização total de 52,9% para a faixa etária de 0 a 5 anos. Em relação aos níveis da Educação Infantil, há uma discrepância de 32,9%, para 0 a 3 anos, e de 91,7%, para 4 e 5 anos.

O Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014)<sup>41</sup> atribuiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa - INEP a responsabilidade de viabilizar suas metas, tendo como uma das referências os Censos Educacionais Nacionais - CEN. O Censo Escolar é, portanto, indispensável para que os diversos atores educacionais e a sociedade, em geral, possam conhecer a situação educacional do país, de modo a acompanhar a efetividade das políticas públicas.

A promulgação da Lei 12.796/2013 traz a urgente adequação das redes públicas de Educação, frente às novas diretrizes de políticas educacionais. É possível observar que uma política não é implementada da forma que seus idealizadores (políticos e sociedade civil) pensaram. O campo do fazer real envolve articulações entre a política idealizada e a que é possível de se realizar de imediato no contexto da prática.

Os resultados têm por base o comparativo do cenário das cidades de Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis, o qual relaciona-se à expansão e ao financiamento da Educação Infantil pública municipal nessas localidades. A análise voltou-se aos desdobramentos da efetivação da obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças, a partir de 4 anos de idade na educação básica, no intervalo de 2013 a 2016.

---

<sup>41</sup> Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014

Entende-se que o custo mais elevado da Educação Infantil colabora com estes resultados. Mesmo que o FUNDEB, como política de financiamento, represente um importante avanço, a realidade dos municípios aponta que ainda há um longo caminho a percorrer para que a ampliação do acesso à Educação Infantil pública de qualidade considere a demanda de crianças não contempladas pelas PPEI.

Para tanto, é necessário que se concretize a revisão dos mecanismos de distribuição de fundos. A lógica da repartição dos recursos precisa ser pensada, a partir das reais necessidades relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Infantil, minimizando as desigualdades geradas pelo atual modo de aplicação dos recursos financeiros.

O Brasil tem um sistema de Educação Infantil relativamente amplo e cuja maior parte tem financiamento público. No entanto, as taxas de matrícula das crianças de 3 a 5 anos continuam muito aquém da maioria dos países. Com a alteração da Lei de Diretrizes e Bases, em 2013, o Brasil estabeleceu a educação obrigatória para a faixa etária de 4 até 17 anos de idade (nas leis anteriores, a educação era obrigatória somente para o ensino fundamental, que correspondia, aproximadamente, à faixa de 6 a 14 anos de idade).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), registra-se que, mesmo diante das limitações financeiras e técnicas da maioria dos municípios brasileiros, houve avanços significativos, referentes ao acesso das crianças de 0 a 5 anos à Educação. De 30,4% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches, em 2016; avançou para 32,7%, em 2017; e, de 90,2% que frequentaram a pré-escola, em 2016, esta taxa subiu para 91,7%, no mesmo período. A Meta 1, do PNE, que estabeleceu a universalização da Educação Infantil de 4 e 5 anos, até 2016, não foi atingida por nenhuma região brasileira.

O Gráfico 34 apresenta o público para a Educação Infantil, em cada cenário da pesquisa.

Gráfico 34 – Grupo de idade público da Educação Infantil

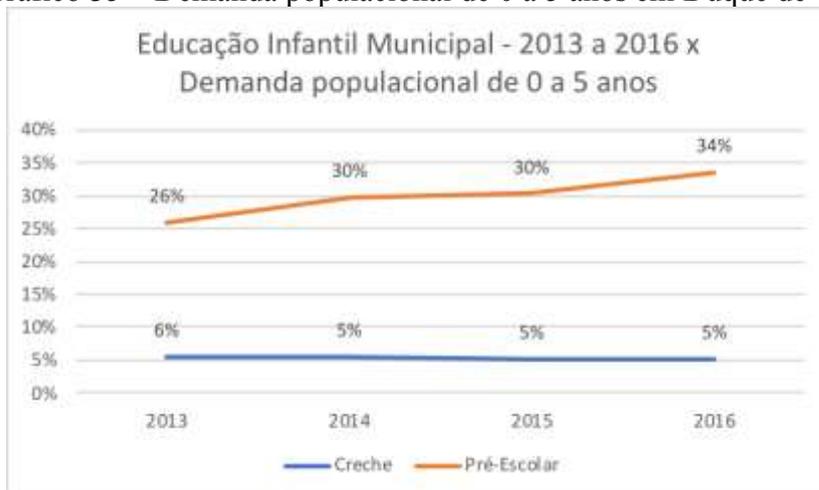


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE, 2010. Acesso em 15 mai. 2019

Com base nos dados apresentados no Capítulo 3, nota-se a demanda reprimida e negligenciada para o grupo de 0 a 3 anos, nos cinco municípios pesquisados.

Em Duque de Caxias, no ano de 2016, cerca de 21.872 crianças encontravam-se matriculadas na Educação Infantil, em ambos os setores (público/privado). Destas, 22% acessaram a creche e 78%, o Pré-escolar. Comparando o quantitativo de crianças matriculadas com a população residente (Gráfico 34) na mesma faixa etária, essa cobertura fica estimada em 30%. Na esfera municipal, essa cobertura cai para 15%, ou seja, de um total de 72.696 crianças de 0 a 5 anos, a Rede Pública Municipal de Duque de Caxias atendeu, em 2016, cerca de 10.886, conforme dados educacionais coletados nas sinopses estatísticas. O Gráfico 35, abaixo, apresenta a evolução da Creche e da Pré-escola, entre 2013 e 2016, comparando a cobertura com a população dessa faixa etária (Gráfico 34).

Gráfico 35 – Demanda populacional de 0 a 5 anos em Duque de Caxias

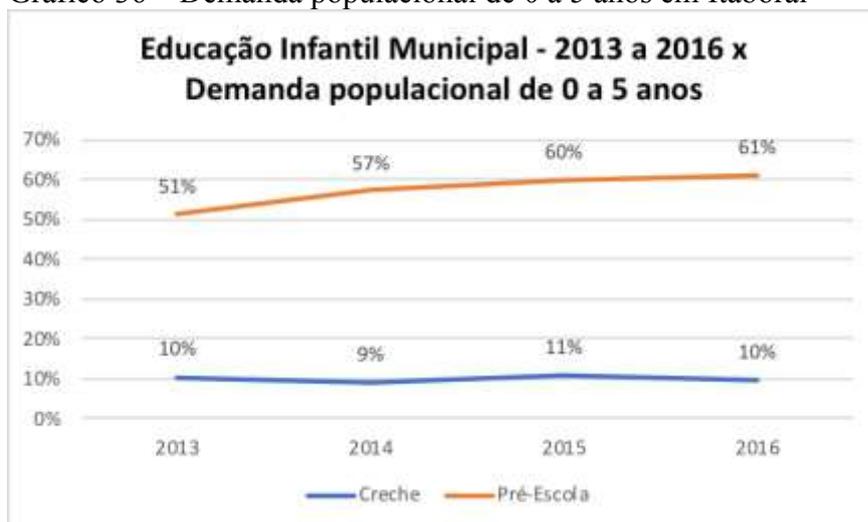


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em Itaboraí, no ano de 2016, cerca de 6.603 crianças encontravam-se matriculadas na Educação Infantil, em ambos os setores (público/privado). Destas, 24% acessaram a creche e 76%, o Pré-escolar.

Comparando o quantitativo de crianças matriculadas com a população residente (Gráfico 34) na mesma faixa etária, essa cobertura fica estimada em 37%. Na esfera municipal, essa cobertura cai para 27%, ou seja, de um total de 17.744 crianças de 0 a 5 anos, a Rede Pública Municipal de Itaboraí atendeu, em 2016, cerca de 4.733, conforme dados educacionais coletados nas sinopses estatísticas. O Gráfico 36, abaixo, apresenta a evolução da creche e da pré-escola, entre 2013 e 2016, comparando a cobertura com a população dessa faixa etária (Gráfico 34).

Gráfico 36 – Demanda populacional de 0 a 5 anos em Itaboraí

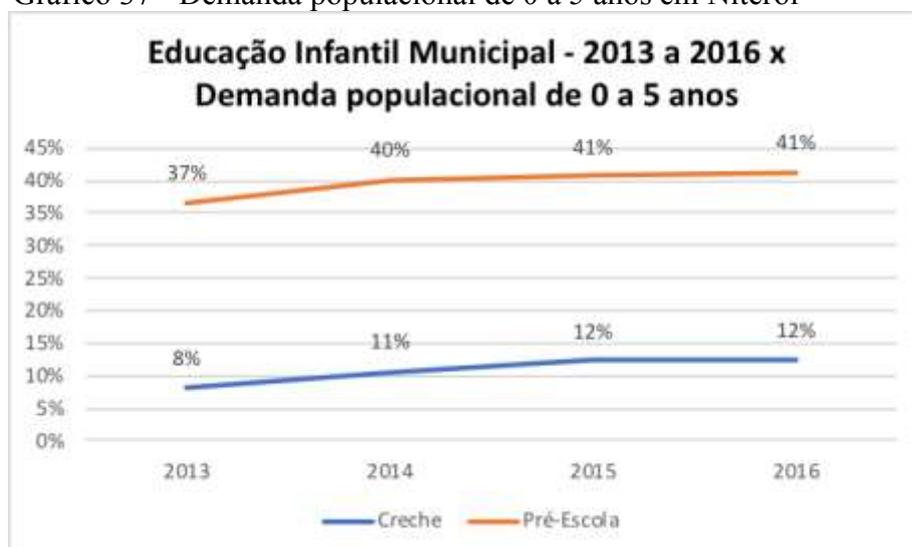


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em Niterói, no ano de 2016, cerca de 16.439 crianças encontravam-se matriculadas na Educação Infantil, em ambos os setores (público/privado). Destas, 39% acessaram a Creche e 61%, o Pré-escolar.

Comparando o quantitativo de crianças matriculadas com a população residente (Gráfico 34) na mesma faixa etária, essa cobertura fica estimada em 58%. Na esfera municipal, essa cobertura cai para 22%, ou seja, de um total de 28.389 crianças de 0 a 5 anos, a Rede Pública Municipal de Niterói atendeu, em 2016, cerca de 6.299, conforme dados educacionais coletados nas sinopses estatísticas. O Gráfico 37, abaixo, apresenta a evolução da creche e da pré-escola, entre 2013 e 2016, comparando a cobertura com a população dessa faixa etária (Gráfico 34).

Gráfico 37 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Niterói

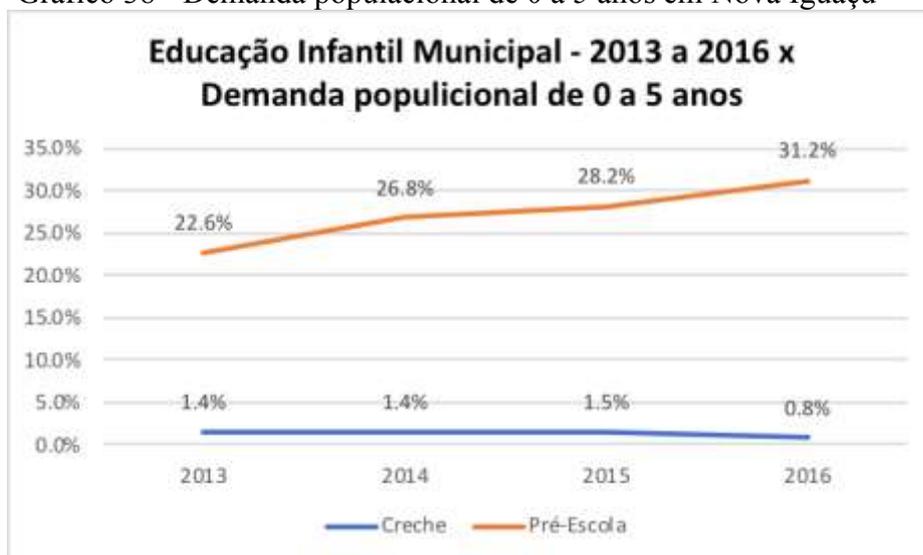


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em Nova Iguaçu, no ano de 2016, cerca de 17.649 crianças encontravam-se matriculadas na Educação Infantil, em ambos os setores (público/privado). Destas, 14% acessaram a Creche e 86%, o pré-escolar.

Comparando o quantitativo de crianças matriculadas com a população residente (Gráfico 34) na mesma faixa etária, essa cobertura fica estimada em 27%. Na esfera municipal, essa cobertura cai para 11%, ou seja, de um total de 64.993 crianças de 0 a 5 anos, a Rede Pública Municipal de Nova Iguaçu atendeu, em 2016, cerca de 7.290, conforme dados educacionais coletados nas sinopses estatísticas. O Gráfico 38, abaixo, apresenta a evolução da Creche e da Pré-escola, entre 2013 e 2016, comparando a cobertura com a população dessa faixa etária (Gráfico 34).

Gráfico 38 - Demanda populacional de 0 a 5 anos em Nova Iguaçu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Em Quatis, no ano de 2016, cerca de 667 crianças encontravam-se matriculadas na Educação Infantil, em ambos os setores (público/privado). Destas, 28% acessaram a Creche e 72%, o Pré-escolar.

Comparando o quantitativo de crianças matriculadas com a população residente (Gráfico 34) na mesma faixa etária, essa cobertura fica estimada em 59%. Na esfera municipal, essa cobertura cai para 54%, ou seja, de um total de 1.126 crianças de 0 a 5 anos, a Rede Pública Municipal de Quatis atendeu, em 2016, cerca de 609, conforme dados educacionais coletados nas sinopses estatísticas. O Gráfico 39, abaixo, apresenta a evolução da Creche e da Pré-escola, entre 2013 e 2016, comparando a cobertura com a população dessa faixa etária (Gráfico 34).

Gráfico 39 – Demanda populacional de 0 a 5 anos em Quatis



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas.

Nota-se que o município de Nova Iguaçu apresenta o menor percentual de cobertura para a creche, dentre os municípios da pesquisa, e, ainda assim, mostrou redução no acesso das crianças de 0 a 3 anos aos espaços escolares. O cenário deste município mostra que esta faixa etária tem ficado de lado, sendo negligenciada, muito fortemente relacionada com a demanda obrigatória para 4 e 5 anos, por força da Lei 12.796/2013. Os demais municípios também reduziram o acesso à creche, estando Itaboraí, com pouca oscilação. Niterói foi o cenário, onde mais se expandiu a modalidade da creche.

Todos os municípios expandiram a oferta de vagas para a Pré-escola. Como mostrado no Gráfico 39, o município de Quatis tem cobertura para a modalidade da Pré-escola acima dos 100%, motivado pela política local, na qual as crianças de 3 anos e 5 meses encontram-se organizadas nas escolas do Pré-escolar.

Seguindo os desafios apresentados, os Quadros 24 e 25 denotam a progressão de matrículas e oferta de vagas em creches e pré-escolas municipais, no contexto da pesquisa. Os Gráficos 40 e 41 traduzem o grau de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino e recursos do FUNDEB aplicados à Educação Infantil. O ponto de reflexão são os possíveis efeitos nas políticas educacionais locais, em decorrência das mudanças legais amparadas pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013), que tornou obrigatória a matrícula e a frequência em pré-escolas para crianças a partir de 4 anos de idade.

Quadro 24- Progressão de matrículas na Creche 2013-2018

% de expansão da creche municipal: 2013 – 2018										
	Duque de Caxias		Itaboraí		Niterói		Nova Iguaçu		Quatis	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
2013	2.630	-	1.238	-	1.525	-	613	-	249	-
2014	2.612	-1%	1.070	-14%	1.988	30%	614	0%	138	-45%
2015	2.493	-5%	1.294	21%	2.287	15%	660	7%	151	9%
2016	2.455	-2%	1.138	-12%	2.298	0%	345	-48%	163	8%
2017	2.487	1%	1.181	4%	2.655	16%	555	61%	346	112%
2018	2.491	0%	1.178	0%	2.621	-1%	687	24%	347	0%
% total		-5%		-1%		60,00%		45%		85%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em 29 de abr. 2019.

Quadro 25- Progressão de matrículas na Pré-Escola 2013-2018

<b>% de expansão da pré-escola municipal: 2013 – 2018</b>										
	Duque de Caxias		Itaboraí		Niterói		Nova Iguaçu		Quatis	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
2013	6.509	-	3.014	-	3.545	-	5.042	-	319	-
2014	7.451	14%	3.361	12%	3.894	10%	5.966	18%	490	54%
2015	7.594	2%	3.530	5%	3.936	1%	6.281	5%	472	-4%
2016	8.431	11%	3.595	2%	4.001	2%	6.945	11%	446	-6%
2017	8.908	6%	3.682	2%	4.280	7%	6.881	-1%	287	-36%
2018	8.845	-1%	3.802	3%	4.208	-2%	7.386	7%	343	20%
% total	32,00%		24%		18%		41%		28%	

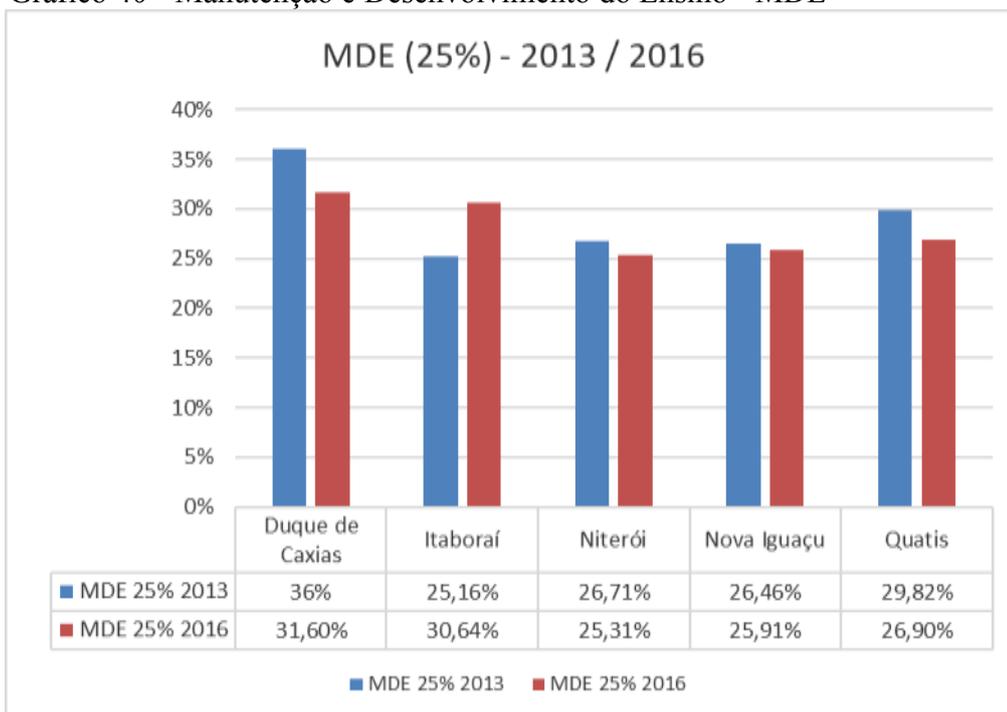
Fonte: Elaborado pelo autor a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Acesso em 29 de abr. 2019.

O Quadro 24 revela que apenas o município de Niterói teve expansão significativa na creche escolar, reduzindo 1% das matrículas nessa modalidade em 2018. Os municípios de Duque de Caxias e Itaboraí reduziram o acesso à matrícula das crianças de 0 a 3 anos, em comparativo aos anos de 2013 e 2018. As redes de Nova Iguaçu e Quatis recuperaram o fôlego, a partir de 2017, com significativo aumento em número de matrículas. Em contrapartida, nessas cidades, os índices da pré-escola aumentaram (Quadro 25), com destaque à rede de Itaboraí que foi a única a manter índices positivos no período de 2013 a 2018. Tais dados mostram o indicativo de que a pressão por cumprir as novas determinações legais – EC nº 59 (BRASIL, 2009), Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) e PNE (BRASIL, 2014) – gerou o encolhimento do atendimento em creches em prol da ampliação da pré-escola.

De um modo geral, todas as redes municipais expandiram a oferta de vagas para a pré-escola. Diante destes dados, foi observado que houve similitude das PPEI destas localidades com a exigência de universalização das matrículas para as crianças de 4 a 5 anos.

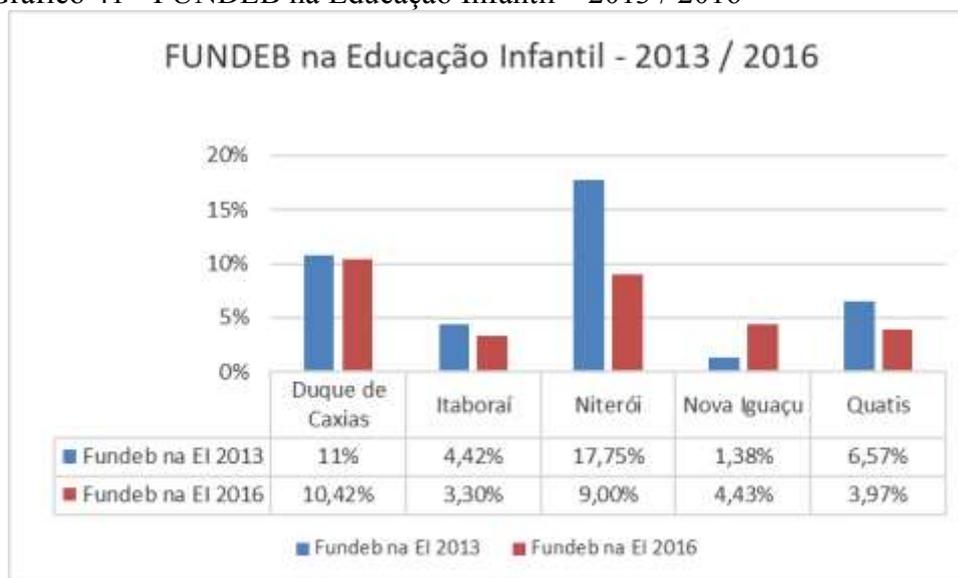
Sobre manutenção e desenvolvimento de ensino e FUNDEB na Educação Infantil, as informações revelam que, em todos os municípios da pesquisa, houve redução no percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à Educação em MDE (Gráfico 40), comparando dados financeiros entre os anos de 2013 e 2016. Dentre os municípios pesquisados apenas Nova Iguaçu aumentou o investimento na Educação Infantil (Gráfico 41), a partir das receitas do FUNDEB.

Gráfico 40 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios municipais/Siope:FNDE, Acesso em 28 de abril de 2019.

Gráfico 41 - FUNDEB na Educação Infantil – 2013 / 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios municipais/Siope:FNDE, Acesso em 28 de abril de 2019.

Os recursos financeiros são imprescindíveis à Educação para a expansão do atendimento, ampliação da oferta de vagas e das edificações, recursos humanos e pedagógicos, bem como variadas ações que visam à melhoria da oferta com qualidade.

Ampliar o investimento em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do país, em 2019, e, no mínimo, o equivalente a 10%

(dez por cento) do PIB ao final do decênio, consta como objetivo da Meta 20 do PNE. Em meio às indecisões acerca da tramitação da PEC 15/15, que torna o FUNDEB um fundo permanente, fica-se distante da estratégia 20.1, que estabelece “fontes de financiamentos permanentes para a educação” (BRASIL, 2014).

Ao comparar os valores mínimos do FUNDEB (o menor valor estimado nos Estados no ano) com os do CAQi<sup>5</sup> — ou seja, o quanto o país aplica em comparação ao que ele deveria aplicar, para garantir uma qualidade mínima de Educação pública — é possível perceber o quanto o Brasil ainda precisa investir. Ao comparar o custo do CAQi MDE 2018 com o valor pago por aluno no FUNDEB; o valor pago, hoje, por criança de creche em áreas urbanas é, praticamente, cinco vezes e meia menor se comparado a um investimento adequado para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino previsto na legislação brasileira.

O financiamento precisa atender, ainda, às condições orçamentárias locais. Os municípios seguem negligenciando a Educação Infantil, em especial, no que se refere ao parâmetro do custo-aluno, reduzindo a receita municipal para esse segmento, uma vez que as despesas com crianças nessa faixa etária são maiores. Para isso, é preciso investimento, concentração de esforços e de interesse político, quanto à manutenção do principal fundo para a educação básica, respeitando suas singularidades e mudanças que reduzam as desigualdades sociais, além de ampliar o financiamento da Educação Infantil.

Nesse contexto, é temeroso que a tendência de priorização da expansão da pré-escola, com vistas à sua universalização, torne ainda mais vulnerável a oferta de vagas destinadas às crianças de 0 a 3 anos em creches públicas, uma vez que o atendimento educacional para esta faixa etária não integra a obrigatoriedade de matrícula e frequência, o que pode ser agravado com o término de prazo do FUNDEB, em 2020.

O CAQi deveria ter sido implementado até 2016, com repasses da União a Estados e Municípios para reforçar o caixa da educação básica. Sem a homologação do parecer, no entanto, o texto nunca saiu do papel. Já o CAQ teria que ter entrado em vigor em meados de 2018. Ocorre que, segundo o CNE, decisões judiciais recentes – em ações movidas pelos governos locais – ordenaram que o MEC começasse a repassar o dinheiro. Entre os argumentos de governadores e prefeitos está o fato de que eles vêm sendo cobrados em avaliações de desempenho, ligadas ao Plano Nacional de Educação.

Em março de 2019, o Ministério da Educação retirou o CAQ e CAQi de uma portaria. O texto definiu a composição e as atribuições do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica. Também trocou a participação do Fórum Nacional de Educação por um representante do Ministério da Fazenda. O artigo 2º diz ser missão do comitê assessorar o

ministro na “análise de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi e Custo Aluno-Qualidade – CAQ”.

Na nova versão, consta a “avaliação da viabilidade de implementação de valores per capita associados à qualidade da educação básica, vinculada a existência das correspondentes fontes de custeio ou financiamento”, sem menção a nenhum indicador específico.

Os tribunais de conta, que, nos últimos anos, têm aperfeiçoado os mecanismos de fiscalização das metas do PNE, principalmente as ligadas à expansão de creches e pré-escolas, também se manifestaram contra mudanças no parecer. Em um ofício encaminhado ao CNE, o conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul<sup>42</sup> (TCE-RS) e presidente do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rio Branco (IRB) expressou "preocupação" do comitê, "quanto a possíveis mudanças em relação ao conteúdo do Parecer nº 08/2010, do Conselho Nacional de Educação. Ou, o que seria muito grave, a sua revogação".

O conselheiro defendeu a implantação do CAQi e do CAQ e afirmou que, sem esses parâmetros, o trabalho de fiscalização dos tribunais de conta é afetado, também afirmou que os municípios e estados fiscalizados usam a ausência dos indicadores "como elementos de impacto na gestão, configurando-se impeditivos da efetiva e integral aplicação dos dispositivos insertos no PNE".

O coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>43</sup> (CNDE) também critica as medidas. Segundo ele, o CAQi exigiria investimento adicional de pelo menos 1% a mais do PIB anual em educação básica, a partir do esforço da União e de Estados e Municípios "que puderem colaborar". Em entrevista ao sítio G1/educação, ele diz:

O que se sabe, por exemplo, é que a creche precisa ter um investimento de três a quatro vezes, a depender do local onde a creche está instalada, maior do que já existe hoje. Assim como também acontece com a pré-escola, um pouco menos no ensino fundamental e no médio.

Ainda, segundo o coordenador, a condução do processo está equivocada dentro do governo.

Primeiro, você tira o CAQi e o CAQ do comitê que discute o financiamento da educação. Ao mesmo tempo, retira desse comitê o Fórum Nacional de Educação, que tem representação da sociedade civil, e coloca o Ministério da Fazenda. Com isso, ele assume que não vai cumprir com as estratégias do Plano Nacional de Educação que tratam do tema.

---

<sup>42</sup> Sr Cezar Miola, Conselheiro do Tribunal de Contas do RS, em entrevista publicada no sítio g1/educação, em 26/03/2019.

<sup>43</sup> Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho investigou o perfil do financiamento da Educação Infantil pública em cinco municípios do estado do Rio de Janeiro: - Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis, analisando o impacto das matrículas e do financiamento da Educação Infantil para as crianças de 0 a 3 anos, face à Lei 12.796/2013.

A interlocução da análise documental, a literatura acadêmica e o material empírico produzidos permitiu-nos organizar a pesquisa em torno dos seguintes eixos: oferta de matrículas na Educação Infantil e desenho da política de financiamento no contexto político, incluindo a vinculação de impostos e as transferências constitucionais, assim como os recursos adicionais, o que inclui o salário-educação, transferência legais e voluntárias da União, via FNDE e a política de fundos.

Interessou-nos, t como campo de pesquisa, cinco municípios fluminenses - Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu e Quatis. Para tanto, foram caracterizados, em seus aspectos político-administrativo, populacionais, econômicos e educacionais, relativos às matrículas e ao financiamento. O objetivo geral foi o de analisar os efeitos das políticas de fundo FUNDEB - na oferta e no atendimento educacional em creche dos cinco municípios fluminenses no período de 2013 a 2016.

As informações contidas, no SIOPE, sobre as redes abordadas, indicaram uma reduzida capacidade de investimento; situação que, igualmente, ocorre nas demais redes municipais do Estado. Tudo isso tem trazido prejuízos educacionais, dificuldades de expansão referentes a novas edificações e modernização das unidades educacionais das respectivas redes; além de produzir déficit no atendimento da demanda por vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, sendo esta a maior reivindicação da população dos cinco municípios.

Os dados apresentados pelos municípios apontam que a política de financiamento da Educação no Brasil está intrinsecamente relacionada à questão da vinculação de recursos para manutenção da Educação, principalmente, a partir do estabelecimento, por força de lei, de um percentual da receita dos impostos direcionados, exclusivamente para MDE, o que foi possível, a partir do FUNDEB.

Apesar do FUNDEB ter possibilitado novos rumos à Educação Infantil, pois esta etapa da Educação passou a ser contemplada com recursos financeiros, subsidiando a manutenção e a oferta de vagas; as condições para assegurar o desenvolvimento das crianças pequenas e bem pequenas nem sempre foram contempladas em espaços públicos e de qualidade.

O estudo serviu ainda para tornar evidente que, para que os municípios tenham condições de atender à Constituição Federal, à LDBEN e a outros normativos, quanto ao

direito das crianças à Educação e, em especial, em cumprir com a Meta 1, dos Planos Nacional e Municipal de Educação, são imprescindíveis aportes e recursos financeiros que foram estabelecidos pela Meta 20 do referido Plano (BRASIL, 2014).

Outro problema a ser destacado são as parcerias que os municípios realizam com entidades filantrópicas, conveniadas e/ou confeccionais. Tais entidades são selecionadas, por meio de edital de chamamento público e dão aos municípios condições alternativas de atender, quase sempre de forma precária, ao pleito da população por creche.

Para atender à demanda por unidades educacionais públicas para crianças de até 3 anos, é necessário o cumprimento do pacto federativo, previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, no qual os três entes da federação estejam articulados, em regime de colaboração, realizando políticas de financiamento na área da Educação, tendo por foco a Educação Infantil como um todo, o que inclui, além da pré-escola a creche.

As revisões da literatura acadêmica e a análise documental demonstraram que são poucos os estudos que abordam o financiamento para a Educação Infantil, abordando os impactos gerados pela Lei 12.796/2013. Não sendo encontrado nem um trabalho que contemplasse o objetivo deste estudo nos municípios fluminenses pesquisados; é lícito concluir que esta pesquisa direcionou-se a preencher algumas lacunas, embora cientes de que, frente às nossas limitações, diversos aspectos ainda carecem de aprofundamento e abordagem específica.

Entende-se que novos estudos poderão ser realizados, a partir das análises propostas com os cinco municípios fluminenses estudados. Sugerimos algumas questões a serem enfrentadas em investigações futuras:

- Os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela, por vinte anos, os gastos com Educação e Saúde. EC aprovada pelo governo Temer, que assumiu a Presidência da República, em agosto de 2016, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido no mesmo ano.

- A discussão sobre a proposta de implantação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi), previsto para vigorar, a partir de 2016, pela Lei nº 13.005 e que instituiu o Plano Nacional da Educação. Desde 2019, o CAQi vem sofrendo derrotas por parte do Governo Federal, ainda que entidades de classe e movimentos em prol da Educação, incansavelmente, estejam lutando, diariamente, para que se cumpra o proposto em Lei. A adoção do CAQi representa um passo decisivo para uma maior equidade de oportunidades educacionais.

Pretendeu-se que, com esta pesquisa, o tema proposto acerca das Políticas Públicas de financiamento da Educação Infantil (PPFEI), com destaque às crianças de 0 a 3 anos, seja referência para futuros trabalhos, tendo em vista o olhar sobre os recursos financeiros aplicados nesta etapa da Educação Básica e que requerem maiores investimentos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Líber Livro, 2012.

AMARO, T. Baixada Fluminense. Associação dos Amigos do Instituto Histórico, Duque de Caxias-RJ, 03 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.amigosinstitutohistoricodc.com.br/?p=1>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. In: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, AAPE&EPAA, v. 24, n. 2, p. 1-18, fev. 2016. Disponível em: <[epaa.asu.edu/ojs/article/download/2368/1743](http://epaa.asu.edu/ojs/article/download/2368/1743)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. *Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology*. New York: Routledge, 1992.

BARRETO, A. R. Atualizando o quadro da educação infantil brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de avaliação*. Brasília-DF: MEC/SEB, p. 243-257, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *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: Casa Civil da Presidência da República, 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 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: Casa Civil da Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm)>. Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 03 maio 2018.

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: *Casa Civil da Presidência da República*, 1996c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9424.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 03 jul. 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. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 03 jul. 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: *Casa Civil da*

*Presidência da República*, 2013a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)>. Acesso em: 03 jul. 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: Casa Civil da Presidência da República, 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília-DF: *Casa Civil da Presidência da República*, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 5*, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília-DF, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 6*, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Brasília-DF, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Dúvidas mais frequentes sobre educação infantil*. Brasília-DF, jan. 2013b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12579-educacao-infantil>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília-DF: MEC, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília-DF: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório Educação Para Todos no Brasil 2000-2015 (Versão Preliminar)*. Brasília-DF: MEC, jun. 2014b. Disponível em: <<http://portal.mec>>.

gov.br/docman/junho-2014-pdf/15774-ept-relatorio-06062014/file>. Acesso em 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. *PDE: governo quer repactuar metas*. Brasília-DF, mar. 2009c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/223-505975284/12062-pde-governo-quer-repactuar-metas>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Educação para Todos: avaliação da década*. Brasília-DF: MEC/INEP, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília-DF: MEC/SEB, 2010b. Disponível em: <<http://ndi.ufsc.br/files/2012/02/Diretrizes-Curriculares-para-a-E-I.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, v. 1. Brasília-DF: MEC/SEB, 2006b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Painel de Controle do MEC. *SIMEC: Módulo público*. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *SIMEC: Transparência pública – obras FNDE*. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Implantação de escolas para educação infantil - Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80*. Brasília-DF: dez. 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a OCDE*. Brasília-DF, [201-?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BASSI, Marcos Edgar. *Os recursos financeiros aplicados na educação básica da rede de ensino da Prefeitura da cidade de São Paulo: subsídios para a construção de um plano de educação*. Fineduca. Porto Alegre, vol. 1, n. 12, p. 1-20, 2011. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/35799/25996](http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/35799/25996)>. Acesso: 10 abr. 2019.

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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.424/1996*. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19424.htm). Acesso em: 05 maio 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 02 fev. 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: *Casa Civil da Presidência da República*, 2013a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação (2014)*. Lei nº 13.005, de 24/06/2014. Brasília, 2014.

CAMPOS, M. M. A Educação Infantil como direito. In: *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Companhia Nacional pelo Direito à Educação, p. 8-14, 2010. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/12/insumosparaodebate2.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n.1, p. 195-209, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

CAMPOS, Rosânia. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. 2008. 215 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação – PPGÉ, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, R. F. Democratização da educação infantil: As concepções e políticas em debate. In: *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010. Disponível em: <[https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos\\_da\\_escola/retratos\\_da\\_escola\\_07\\_2010.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Catálogo de Teses e Dissertações*. Brasília-DF. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Acesso em: maio/ago. 2017.

CAPES. *Plataforma Sucupira*. Brasília-DF: maio 2014. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CASTRO, M. H. G. Apresentação. In: BRASIL. MEC/INEP. *Educação para todos: avaliação da década*. Brasília-DF: MEC/INEP, p. 11-13, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP. *Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 2017. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CEPERJ. Centro De Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP. *O Grande Rio e a Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, [20-?]. Não paginado. Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_regional.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Centro De Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP. *Mapa do Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo e Municípios*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_politico\\_administrativo.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_politico_administrativo.html)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Educação: por uma gestão eficiente da educação municipal – Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020 – Brasília-DF: CNM, 2016*. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/areastecnicas/biblioteca/educacao>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Pauta Municipalista 2018 – XXI Marcha. – Brasília-DF: CNM, 2018*. Disponível em: <<http://www.marcha.cnm.org.br/assets/img/PAUTA-MUNICIPALISTA-2018.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

DAVIES, N. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. In: *Educação* (Porto Alegre), Porto Alegre-RS, v. 37, n. 2, p. 190-200, maio-ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16343/11677>>. Acesso em: 30 maio 2018.

DAVIES, N. *Conselhos do Fundef: a participação impotente*. Rio de Janeiro: 2003.

DAVIES, N. *O financiamento da educação e seus desafios*. EccoS Revista Científica, 2004.

DIDONET, V. Fragmentos de história da educação infantil no Brasil: algumas reflexões. In: *Revista virtual de gestão de iniciativas sociais*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 44-52, jun. 2008.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/07.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

ENDLICH, A. R. F. G. *Ambientes para a Educação Infantil: o Proinfância em Quatis*. 2017. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Proinfância*. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Projeto Proinfância -Tipo 1: Memorial descritivo*. Brasília, DF: MEC/FNDE, [201-]. Disponível em: <FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Proinfância. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 04 jul. 2018.>. Acesso em: 15 ago. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Brasília-DF, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios Municipais. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em 15 out. 2018.

EDNIR, Madza; BASSI, M. E. *Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira*. São Paulo: Petrópolis/Ação Educativa, 2009.

GOUVEIA, Andrea Barbosa. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estados. Rio de Janeiro*. Disponível em: [cidades.ibge.gov.br](http://cidades.ibge.gov.br). Acesso em: 18 ago. 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Resultados*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@Duque de Caxias. *Panorama: População estimada: 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@Itaboraí. *Panorama: População estimada: 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@Niterói. *Panorama: População estimada: 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Nova Iguaçu. *Panorama: População estimada: 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Quatis. *Panorama: População estimada: 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Duque de Caxias. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2013*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Duque de Caxias. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2014*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Duque de Caxias. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2015*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Duque de Caxias. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2016*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Itaboraí. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2013*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Itaboraí. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2014*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Itaboraí. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2015*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Itaboraí. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2016*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Niterói. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2013*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Niterói. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2014*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@.Niterói. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@.Niterói. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2016. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. [Cidades@](#). Nova Iguaçu. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. [Cidades@](#). Nova Iguaçu. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2014. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Nova Iguaçu. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Nova Iguaçu. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2016. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Quatis. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Quatis. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2014. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Quatis. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE. Cidades@. Quatis. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2016. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

INEP. *Indicadores Educacionais*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2013 . Brasília-DF: INEP, 2014. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2014. Brasília-DF: INEP, 2015. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2015. Brasília-DF: INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2016. Brasília-DF: INEP, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2017. Brasília-DF: INEP, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica* 2018. Brasília-DF: INEP, 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

JESUS, Wellington Ferreira de. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no FUNDEF e a insuficiência do FUNDEB? *Inter-Ação*, Goiânia, GO, v. 33, n. 2, p. 281-296, jul./dez. 2008.

MACHADO, M. da S. *Quando sobra pouco para sonhar: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro*. 193 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Feusp, 1981 (Estudos e documentos, v. 17).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas. Autores Associados, 1997.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes, MILITÃO, Andréia Nunes, PERBONI, Fabio. *Do PNE/2001 ao Novo PNE (2011-2020): O Financiamento da Educação em Análise*. 2011, Disponível em: [educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866\\_3462.pdf](http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf). Acesso em: 09 jun.2019

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. *O Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia: Ideia, 1997.

MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos & descontos*. Ideia, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, T. (orgs.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. L. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. In: *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/169/326>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições da oferta. In: MEC. *Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação*/Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB; UNESCO, 2009, p. 121-168.

PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende; PEREIRA, Silmara Teixeira. Uma análise das fontes de receita, dos gastos e do padrão de atendimento de uma instituição de educação infantil filantrópica na cidade de Ribeirão Preto, *Fineduca*, Porto Alegre, v. 1, n 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 15 jul. 2018.

PINTO, J. M. Financiamento da educação básica: divisão de responsabilidades. In: *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176/333>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. *O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90*. Brasília: Plano, 2003.

ROSEMBERG, F. Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do Inep e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, A. UNBEHAUM, S. *Escritos de Fúlvia Rosemberg*. São Paulo: Cortez, 2015a. p. 241-277.

SANTOS, Joedson Brito. O Fundeb e a educação infantil no município de Itabuna. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios – Edições 2012 a 2018*. Disponíveis no sítio <http://www.tce.rj.gov.br>.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI)*. Marco de Ação e de Cooperação de Moscou: aproveitar a riqueza das Nações. Brasília-DF: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882por.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

UNESCO. *Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios*. Brasília-DF: Unesco Brasil; OCDE; Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136283por.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.