



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8693 - Trabalho Completo - 3ª Reunião Científica da ANPEd-Norte (2021)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO TOCANTINS: PERFIL DO GASTO E CONDIÇÕES DE OFERTA**

Joedson Brito dos Santos - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO TOCANTINS: PERFIL DO GASTO E CONDIÇÕES DE OFERTA**

Os estudos sobre o financiamento da EI no Brasil são recentes, contudo, têm ganhado importância cada vez maior no âmbito das políticas públicas, no debate com organizações da sociedade civil e nos programas de pós-graduação em Educação. As primeiras preocupações com o campo da EI começaram a aparecer entre o final de 1970 e o início dos anos de 1980, e têm como marco a promulgação da Constituição Federal, de 1988. Essa Constituição incluiu a EI no capítulo da educação como um dever do Estado para com o direito à educação, por meio do atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). A CF/1988 elevou o ensino fundamental (EF) a um direito público subjetivo e, com isso, fixou uma prioridade clara em favor do ensino obrigatório, ficando a EI como direito programático. Todavia, a criança de até seis anos apareceu expressamente como um sujeito de direito e os entes municipais como os responsáveis pela oferta.

As mudanças promovidas pela CF/1988 influenciaram expressivamente os rumos desse segmento e culminaram na inclusão da EI como a primeira etapa da Educação Básica (EB), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), instituída pela Lei nº 9.394, em dezembro de 1996. Além disso, essas mudanças resultaram no estabelecimento e na aprovação de 25 metas para a EI, no Plano Nacional de Educação de 2001, criado pela Lei nº 10.172 de 2001, e na criação de vários dispositivos legais com a finalidade de consolidar essa nova etapa da educação básica.

Todavia, apesar dos avanços presentes na CF de 1988, na LDB 9.394 (1996) e mesmo no PNE (2001), a EI continuou sem uma política claramente definida de financiamento, ficando a critério dos entes municipais e da atuação de instituições filantrópicas, comunitárias e/ou privadas. Tal fato se acentuou com a não inclusão da educação infantil no Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), política de financiamento criada pela Emenda Constitucional EC nº 14, de dezembro de 1996, mesmo período em que esse segmento foi elevado à categoria de primeira etapa da educação básica, com a promulgação da LDB/1996.

O Fundef, na contabilização dos recursos a serem transferidos, não considerou as matrículas da EI, do Ensino Médio (EM) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA). A EC nº 14/96 e a Lei 9.424/96 determinavam ainda que os municípios subvinculassem 15% dos 25% da receita dos recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o EF e que aplicassem no mínimo 60% do Fundo na remuneração dos professores do EF e 40% em manutenção do ensino. Os 10% restantes do MDE poderiam ser aplicados no financiamento da EI e da EJA, conforme a necessidade e o entendimento de cada município.

Nesse caso, os recursos não estavam assegurados para EI, nem ficaram claras as regras de aplicação. Os recursos do fundo foram insuficientes para maior parte dos municípios, haja vista que o custo do EF foi superior aos 15% dos recursos vinculados, o que fez com que os municípios gastassem mais no EF e tivessem dificuldades para expandir o atendimento da educação infantil. Além disso, a complementação da União foi irrisória ou praticamente inexistente, e o critério de o valor mínimo por aluno para assegurar os padrões mínimos de qualidade não foi aplicado.

No entanto, apesar da ausência de recursos, não ocorreu uma redução drástica no crescimento das matrículas da EI, como se esperava. Dados do Censo Escolar revelam que, considerando o período de 1997 a 2006, as matrículas de creche cresceram em 294%. No entanto, tal aspecto se deve a outros fatores como: a melhora na contabilização dos dados da EI; o aumento da demanda da maior pressão por vagas; o novo papel do Ministério Público; bem como a luta de movimentos sociais, entidades e profissionais da educação em torno do tema. Essa elevação da matrícula se deu também mediante um cenário de reforma do estado e de fortalecimento do atendimento no setor privado (PINTO, 2018).

A partir de 1996, observou-se uma demanda crescente da responsabilidade dos entes municipais com o atendimento educacional, sobretudo em virtude do processo de municipalização do EF, intensificado com o Fundef. Tal fato se expressou tanto no aumento do número de novas matrículas, quanto na transferência de estudantes das redes estaduais para as municipais, haja vista que, por um lado, os estados queriam reduzir o número de alunos, por outro, os municípios queriam ampliar suas receitas (PINTO, 2007).

No início dos anos de 1991, os municípios foram responsáveis por, no máximo, 37% da matrícula total. A partir de 1996, esse quadro se alterou. Em 2013, a rede municipal já era responsável por 56% do total das matrículas; os estados por 29%; e a rede privada por 15%. Se fosse considerada somente a rede pública, observamos que o percentual de atendimento das matrículas do EF foi de 69% (PINTO, 2014). No caso da EI, em 2018, os municípios foram responsáveis por mais de 71% das matrículas, as redes privadas por cerca de 27,7%. Pouco mais de 1,3% estavam sob responsabilidades das redes estaduais e federais.

De acordo com Gomes (2004), os estados procuraram compensar as perdas de receita com o Fundef, deixando de investir em EI. No entanto, isso foi compensado pelas dependências municipais, mas, apesar da reação dos municípios, a participação do setor público recuou em relação à atuação do setor privado. Esse processo de descentralização do ensino fundamental, iniciado no final dos anos 90, sobrecarregou os municípios brasileiros, na medida em que ampliou as demandas que envolvem a expansão da oferta pública de educação, mas o custo por aluno não acompanhou sequer a inflação e nem o dispêndio com criação, manutenção, infraestrutura das escolas e, especialmente, com contratação e pagamento de professores (ARELARO, 2006).

O presente texto é parte do trabalho de estágio Pós – Doutoral e apresenta parte dos resultados da pesquisa “Financiamento e condições de oferta na EI no Tocantins”. A investigação teve como objetivo analisar e compreender o perfil do gasto e as condições de oferta da EI no Tocantins, em diferentes municípios do estado, a partir do recorte temporal de 2010 a 2018, período marcado pela criação de dispositivos legais que impactam diretamente na oferta da EI. Tal processo exigiu uma caracterização das condições de oferta, uma compreensão da dinâmica do atendimento e uma verificação do financiamento da EI, considerando as distintas regiões geográficas do estado.

Consideramos como pano de fundo as discussões sobre o financiamento da EI, a partir de sua inclusão no Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e alguns dispositivos criados a partir de 2006, que têm uma relação direta com a EI, como a Lei nº 11. 274 de 2006, que criou o ensino fundamental (EF) de 9 anos; a Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 2009 e a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que determinou a extensão da obrigatoriedade da educação para a faixa de 4 aos 17 anos de idade; a Lei nº 13.005 de 2014, que criou o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) e que reafirmou o compromisso do país para com a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em creche em 50% até 2024; e a Lei nº 13.019/2014, que definiu o Marco Regulatório das organizações da sociedade civil que tem implicações para a oferta educativa da EI. Consideramos ainda a necessidade de compreender como os municípios brasileiros têm se organizado para garantir a cobertura da oferta na EI e seu financiamento nesse cenário.

Tais dispositivos ampliam e impõem responsabilidades aos municípios quanto à oferta da EI, bem como tendem a revelar os desafios da política de fundo no processo de redistribuição e descentralização de recursos para educação. Além da EI possuir o custo mais elevado dentro das etapas educacionais, os municípios, em geral, possuem menor capacidade financeira. Ademais, os referidos dispositivos expõem os limites do pacto federativo, uma vez que não considera as desigualdades e especificidades entre os entes federados. Esses aspectos já foram apontados por Martins (2010; 2013) e Pinto (2014; 2018), ao destacarem que está, no federalismo brasileiro, o nó para discutirmos o financiamento da educação e, especificamente, a política de Fundo para a educação, logo que os critérios que orientam o financiamento não levam em consideração algumas dessas disparidades e como elas afetam as políticas sociais e o seu financiamento.

### **Aspectos Metodológicos**

A produção dos dados se deu por meio da análise de relatórios e informações oficiais disponíveis no site de Tesouro Nacional, no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nos portais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E no TC Educa, do Laboratório de dados Educacionais e das Secretarias do Planejamento e da Educação.

Os dados foram produzidos e lidos à luz do método dialético, que sugere, partir do fenômeno dado, identificar e capturar seu movimento, suas determinações e suas contradições para, em seguida, compreender a realidade concreta. Foi necessária uma caracterização e uma contextualização do estado investigado e dos municípios envolvidos na pesquisa para a realização de uma análise mais aproximada da realidade e uma melhor leitura dos dados. Para isso, utilizamos indicadores demográficos, econômicos, sociais e educacionais, a partir de uma amostra com 40 municípios.

Ademais, foi necessária uma caracterização e contextualização das condições de oferta, uma compreensão da dinâmica dos indicadores de atendimento e da evolução dos

recursos direcionados para assegurar o atendimento da EI em municípios das três principais regiões geográficas imediatas do estado. Isso se deu por meio de alguns indicadores de atendimento e pela taxa de cobertura na EI. Além disso, analisamos indicadores de investimento como os percentuais de gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) aplicados na EI; os percentuais de gasto com Fundeb aplicados na EI; os percentuais de gasto com a Subfunção EI (365); e o gasto por aluno nessa etapa educacional.

## **Resultados e Considerações**

O Tocantins se tornou estado num período marcado por reformas políticas, econômicas, sociais e educacionais, bem como por forte atuação de organismos e agências internacionais, sobretudo, o Banco Mundial. Contudo, havia um contexto de lutas e disputas de diferentes forças sociais e políticas em prol do direito à educação e a EI. Isso influenciou as disposições da Constituição Federal, de 1988; o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996; bem como os seus desdobramentos.

Os dados revelaram que o estado vem reduzindo sistematicamente o número de escolas, principalmente, as do meio rural. Entre os anos de 1996 e 2018 foram pouco mais de 1.290 unidades escolares, 433 só entre 2007 e 2018. Além disso, tem ocorrido uma redução do número de matrículas no segmento do ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos (EJA), e um aumento da matrícula na educação profissional e na EI, principalmente, no segmento de 0 a 3 anos de idade.

Houve um crescimento no número de estabelecimentos de EI, inclusive a construção de 83 novas creches pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); e um aumento na quantidade e na qualificação do quadro docente do segmento. Em 2007, por exemplo, 576 dos professores da EI tinham o ensino superior em licenciatura e desses 105 com especialização, 996 com Normal Superior e 44 possuíam apenas o EF. Em 2018, 1.774 docentes tinham o ensino superior com licenciatura e, desses, 890 tinham especialização, 744 tinham o Normal superior e 15 possuíam o EF.

A oferta privada teve um avanço, sobretudo na rede privada não conveniada com fins lucrativos. Já a matrícula na rede conveniada se mostrou pouco expressiva. A pesquisa revelou que, em 2006, dos 139 municípios que existiam no Tocantins, 56 não atendiam no segmento creche pública, dessas, 36 ofereciam vagas em instituições privadas. Já em 2018, 25 municípios ainda não ofertavam vagas na EI e 30 atendiam apenas na rede privada. Contudo, apesar dos avanços, o Tocantins possuía, em 2018, uma população de 151.470 crianças com faixa etária de 0 a 5 anos, porém 93.748 mil crianças de 0 a 5 anos estavam fora da escola de EI, dessas, mais de 77 mil só de crianças de 0 a 3 anos.

No que se refere à evolução dos recursos para educação no estado do Tocantins, entre os anos de 2007 a 2018 e entre 2010 a 2018, percebemos que houve uma evolução considerável dos recursos aplicados com a Função Educação e da receita do Fundeb. A Função Educação teve um aumento de R\$ 777.200.763,15 entre os anos de 2007 e 2018. Quando consideramos o recorte de 2010 a 2018, o crescimento foi de R\$ 597.565.360,22. No caso do Fundeb, os recursos passaram de R\$ 284.390.421,87, em 2007, para R\$ 758.813.488,86, em 2018. Entre os anos de 2010 e 2018, o crescimento foi de R\$ 294.965.985,94. Todavia, a elevação dos valores aplicados na educação não causou crescimento dos percentuais dos gastos com MDE, o que sugere que não houve um aumento real do esforço do estado com a melhoria da educação.

Considerando o período analisado, também aconteceu uma evolução e uma elevação

dos recursos públicos para a EI, tanto em relação ao percentual dos gastos com a Função 365, quanto dos percentuais dos gastos em MDE e do Fundeb com a EI. Entretanto, a evolução do investimento não se expressa de forma significativa na evolução dos recursos em MDE, pois o percentual dos gastos com a EI, em comparação com os gastos totais em educação, são ínfimos. O mesmo aconteceu com o percentual dos gastos com a EI em comparação aos gastos com o EF. Além disso, os gastos estão abaixo do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Foi importante verificar que, dos 40 municípios investigados, os que apresentaram evolução no número de matrículas e no registro de aplicação dos recursos foram os 10 maiores, com destaque para os cinco primeiros. Onze, dos 40 municípios, apresentaram comportamento decrescente e tiveram perda de matrículas. Até 2010, 19 deles não registraram gasto por aluno/ano na EI. Outros 8 municípios aplicaram entre R\$ 40 a R\$ 250 e apenas 8 aplicaram mais de R\$ 1.000 mil. O estado do Tocantins e seus municípios não gastaram o valor mínimo/ano na EI, em 2010.

Em 2018, apenas 11 municípios teriam aplicado um valor inferior ao mínimo nacional, 8 teriam aplicado o valor próximo e os demais (21) teriam aplicado acima de 3 mil reais. É válido notar que 2 municípios apresentaram decréscimo nas matrículas, apenas os 4 primeiros tinham mais de 1 mil, 5 possuíam entre 500 e 1000 e os demais registraram abaixo de 500 matrículas. Além disso, apesar da elevação dos gastos, os valores da maioria dos municípios não chegaram próximos do mínimo/ano definido pelo CAQi em 2015, que foi de R\$10.005,59/creche. O gasto por aluno/ano da EI nos municípios do Tocantins precisa aumentar, tanto para garantir a expansão, quanto para assegurar a qualidade no atendimento.

Por fim, a pesquisa aponta que há uma desigualdade nas condições de oferta e de gastos com a EI. Isso é reflexo, em grande parte, das desigualdades entre municípios. Para uma análise mais detalhada do financiamento e das condições de oferta da EI no Tocantins, escolhemos uma amostra de 40 municípios mais populosos do estado, um percentual de 29% do total de 139. A opção foi feita após levantamento e análises de dados preliminares dos indicadores demográficos, econômicos, sociais e educacionais de todos os municípios. Foi possível observar que, dos 40 municípios, 10 continham mais de 20 mil habitantes, sendo que, desses, apenas 5 possuíam mais de 50 mil. Os demais tinham entre 8 e 18 mil e, desses, 13 municípios apresentaram menos de 10 mil. O primeiro da lista, Palmas, possuía 299.127 mil habitantes, e o último, Monte do Carmo, possuía pouco mais de 7.900 mil. Em 2019, os que habitavam nesses 40 municípios correspondiam a 1.171.773 de pessoas, mais de 75% da população do estado. Juntas, essas cidades foram responsáveis por 80% do PIB do Tocantins, que, em valores de 2017, correspondeu a R\$ 27,06 bilhões. No mesmo ano, o PIB de todo estado atingiu R\$ 34,10 bilhões. Vale lembrar que, como já apontado nesse texto, em 2017, 5 dessas cidades, sozinhas, eram responsáveis por mais de 53% do PIB, e 20 (14,3%) dos municípios foram responsáveis por 75% de todo o PIB do Tocantins, naquele ano. Já os 20 menores PIB foram responsáveis por apenas 1,6% de todo o PIB do Tocantins. Outro aspecto importante é que a soma dos recursos do Fundeb desses 40 municípios, em 2018, correspondeu a R\$ 630.295.91.

O estudo nos permite uma compreensão mais ampla da receita pública e do padrão do gasto com educação dos municípios estudados, particularmente, do atendimento na EI, no estado do Tocantins. Como também uma compreensão dos limites, avanços e desafios da educação num contexto de democratização da educação e de descentralização de políticas educacionais, de expansão do atendimento da EI e da política de redistribuição dos recursos, dentro de um pacto federativo que desconsidera as desigualdades nas condições de oferta e o custo real de cada segmento.

O estudo também nos permite observar que, apesar do aumento das matrículas e da

presença de mais recursos para EI, as taxas de atendimento educacional da população de 0 a 5 anos de idade ainda são muito baixas. Além disso, existe uma expressiva desigualdade entre os municípios. Desse modo, tanto é preciso ampliar os recursos para o provimento dessa etapa da educação para assegurar a ampliação da taxa de atendimento, quanto é preciso rever a política redistributiva do Fundeb. A garantia do direito da EI, de expansão e de melhoria da qualidade desse atendimento está diretamente ligada à quantidade de recursos públicos que são direcionados para seu financiamento.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação Infantil. Perfil do Gasto. Condições de Oferta. Tocantins.

### Referências

ARELARO, Lisete; GIL Juca. Políticas de Fundo na Educação: duas posições. *In: DIDONET, Vidal; LIMA, Maria José Rocha. FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

GOMES, Candido Alberto. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. *In: COELHO, Rita de Cássia e BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). Financiamento da Educação Infantil: Perspectivas em Debate*. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set/dez. 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas – SP: Autores Associados, 2013.

PINTO, José Marcelino Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, out. 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa* v.44 n.153 p.624-644 jul./set. 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc., Campinas*, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez. 2018