



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

SUZANE ANDRADE VELOSO

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA  
(PA) NO CONTEXTO DO FUNDEB (2010 A 2020): avanços e desafios para a melhoria  
das condições de oferta**

ALTAMIRA-PA  
2025

SUZANE ANDRADE VELOSO

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA  
(PA) NO CONTEXTO DO FUNDEB (2010 A 2020): avanços e desafios para a melhoria  
das condições de oferta**

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

Linha de Pesquisa: Gestão e Organização do Trabalho  
Pedagógico na Escola Básica.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBN**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

V432f Veloso, Suzane Andrade.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO  
MUNICÍPIO DE ALTAMIRA (PA) NO CONTEXTO DO  
FUNDEB (2010 A 2020): avanços e desafios para a melhoria das  
condições de oferta. / Suzane Andrade Veloso. — 2025.  
136 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de  
Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém, 2025.

1. Financiamento da Educação. 2. Educação Infantil. 3. Fundeb. 4.  
Condições de Oferta. I. Título.

CDD 370

---

SUZANE ANDRADE VELOSO

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA  
(PA) NO CONTEXTO DO FUNDEB (2010 A 2020): avanços e desafios para a melhoria  
das condições de oferta**

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

Linha de Pesquisa: Gestão e Organização do Trabalho  
Pedagógico na Escola Básica.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho

Data da aprovação: 29/08/2025.

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho - Orientador)  
PPEB/NEB/UFPA  
Presidente da Banca Examinadora

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amélia Maria Araújo Mesquita  
PPEB/NEB/UFPA  
Membro Interno

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho  
Universidade Federal do Acre  
PPGE/UFAC  
Membro Externo

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Irlanda do Socorro de Oliveira Miléo  
PPEB/NEB/UFPA  
Membro Suplente

*Dedico este trabalho ao meu pai (in memoriam), cuja memória me inspira e me sustenta todos os dias.*

*À minha mãe, por ter sido minha primeira professora e hoje é minha força e inspiração.*

*Em especial ao meu esposo, Marcelo, por sonhar e caminhar comigo com mansidão e sabedoria.*

*Ao meu filho, Anthony, razão maior do meu amor, das minhas escolhas e da minha esperança.*

## AGRADECIMENTOS

Mais do que um caminho, este mestrado foi um atravessamento – da cabeça ao coração, da vivência à escrita. Esta dissertação nasceu dos passos firmes no chão da escola pública, dos silêncios cheios de perguntas, dos cadernos rabiscados entre uma visita pedagógica e outra, das noites em que o sono cedia espaço ao sonho – o de contribuir, com coragem e sensibilidade, para uma Educação Infantil com qualidade e equidade em Altamira.

Ao meu parceiro de vida, de sonhos e de estudos, meu amor, Marcelo Leandro Neres, obrigada por estar comigo em cada passo deste mestrado, em cada dúvida partilhada, em cada conquista comemorada. Vivenciar esse percurso contigo foi dividir também as inquietações, os aprendizados e as descobertas que cada aula nos trazia. Mesmo em linhas de pesquisa diferentes, sempre encontramos tempo e espaço para dialogar, refletir e crescer juntos. Nosso filho nos viu dividindo tarefas, livros, silêncios e sonhos – e isso já é herança. Ter você ao meu lado, alguém que também viveu o mestrado e comprehende o peso (e a beleza) deste caminho fez tudo mais possível. Amo imensamente você!

Ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/UFPA), minha profunda gratidão por me permitir trilhar esse percurso formativo que respeita a escola pública, a infância e a pesquisa que nasce da Amazônia.

Ao meu orientador, Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho, com sincero afeto e admiração. Obrigada por ser presença acolhedora, crítica e inspiradora. Não foi apenas seu saber que me guiou nessa escrita – foi sua escuta, sua generosidade em cada retorno e orientação. Aprendi, com a sensibilidade de Vitor Henrique Paro, que o verdadeiro professor é aquele que se faz presente no coração e na caminhada do aluno. E por isso, posso dizer com toda certeza: você foi, e é meu verdadeiro professor, que admiro e que inspira meu caminho como educadora e pesquisadora.

Ao corpo docente do PPEB/UFPA, meu reconhecimento pela escuta atenta, pelas provocações teóricas e pelos saberes compartilhados que tanto contribuíram para meu crescimento profissional e pessoal. Agradeço, com ainda mais admiração, o esforço e a generosidade de cada professora e professor, que enfrentando distâncias e desafios, se deslocou da capital até Altamira, com compromisso com a educação no interior, levando não apenas conhecimento, mas também acolhimento e inspiração. Isso fez toda a diferença.

Aos professores que compuseram minha banca de avaliação, Dr. Mark Clark Assen e Dra. Amélia Mesquita, minha sincera gratidão pela leitura atenta, pelas contribuições generosas

e pelas considerações que enriqueceram este trabalho. Suas intervenções foram fundamentais para o amadurecimento da análise e da estrutura desta dissertação.

À Dra. Dinair Leal da Hora, minha gratidão especial pela leitura cuidadosa e pelas sugestões valiosas durante a disciplina Atelier III.

Aos colegas da turma flexibilizada de Altamira do PPEB/UFPA, obrigada pelas trocas de saberes, pelas alegrias, pelas angústias e esperanças – e é claro, pelos memes! A união da nossa turma me fortaleceu e foi um sopro constante de ânimo e pertencimento.

À minha amiga querida, Marília dos Santos Gomes, que com firmeza e docura acreditou em mim quando eu mesma hesitei. Se hoje escrevo essas linhas, é porque um dia você me olhou com fé e disse: “Vai, Suzane. Você é capaz”. Obrigada por plantar esse começo.

Ao meu filho, Anthony Veloso, tão presente em cada linha dessa caminhada. Você me ensinou sobre tempo, paciência e amor. Obrigada por suportar minhas ausências neste percurso e por sempre me receber com o melhor abraço do mundo, obrigada pelos sorrisos que aqueceram os dias difíceis, e pelo seu olhar de ternura que me faz lembrar do que realmente importa.

Ao meu pai, presença que me acompanha além da ausência. Durante o percurso deste mestrado, a vida me pediu coragem para continuar sem o seu abraço – mas nunca sem a sua força. Um homem simples, agricultor, apaixonado pela terra, de fala firme e coração generoso, que acreditava na família, na comunidade. Sua luta por justiça social e seu envolvimento com as causas da coletividade me ensinaram o valor da resistência e da dignidade. É impossível separar o que sou – mulher, mãe, educadora, pesquisadora – do que aprendi com você. Pai, sua memória é raiz e também horizonte. Caminho com os pés firmes no chão que você cuidou, e com o coração guiado pelas causas que você acreditou. Obrigada, papai, é também por você que sigo – com amor, orgulho e honra.

À minha mãe, mulher forte, professora do campo, foi minha primeira educadora – e a melhor que poderia ter tido. Você me ensinou que a educação transforma, acolhe e liberta. Obrigada por ser minha inspiração na vida e na profissão.

Aos meus irmãos, obrigada por serem meu porto e minha extensão de mundo. Cada um, à sua maneira, me fortaleceu nessa caminhada. Ter vocês comigo é certeza de que jamais estou sozinha. Que esta conquista também os abrace, porque a família que torce unida, cresce junto. Obrigada por fazerem parte da base que me sustenta.

À Divisão de Educação Infantil da Semed Altamira, onde atuei até o final de 2024, levo comigo as memórias, os aprendizados, os desafios e os afetos que moldaram meu olhar sobre a infância e sobre a gestão pública. Esta pesquisa tem muito de tudo que vivi ali – dos corredores

das creches, das reuniões em dias cheios, das conversas com professores e diretores que lutam, todos os dias, por uma Escola que acolha, eduque e ajude a transformar.

Aos bebês e crianças de Altamira, que são o centro, o motivo e a força dessa caminhada. Que cada dado, cada gráfico e cada palavra aqui escritos possa, de algum modo, abrir caminhos para que seus direitos sejam plenamente garantidos.

*“No verde imenso que veste Altamira, a infância sonha caminhos onde o chão da escola ainda falta. É no financiamento público, justo e comprometido com a equidade, que a educação pode deixar de ser promessa e tornar-se direito realizado”.*

*Suzane Andrade Veloso*

## RESUMO

O financiamento da educação básica é um pilar para a garantia do direito à educação de qualidade no Brasil, contudo, a efetividade de suas políticas depende de análises aprofundadas sobre seus impactos em contextos locais. Apesar da vasta literatura sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em âmbito nacional, persistem lacunas sobre como seus recursos se materializaram em municípios com grandes desafios estruturais e geográficos. Desta forma, a pesquisa teve como objetivo analisar o montante e a destinação dos recursos do Fundeb e seus efeitos nas condições de oferta da Educação Infantil no município de Altamira-PA, no período de 2010 a 2020. Trata-se de uma pesquisa documental, de abordagem quanti-qualitativa, que analisou dados orçamentários e indicadores educacionais. Os resultados revelam que o Fundeb foi um pilar financeiro indispensável para a manutenção da Educação Infantil na rede municipal do município pesquisado. Contudo, a alta concentração dos recursos na folha de pagamento (em média, 83,7%), embora essencial para a manutenção do corpo docente, revelou-se um fator limitante das condições de oferta, no qual foram observadas profundas contradições: No acesso: Ocorreu um aumento expressivo das matrículas em creches (123,8%), porém, desacompanhada da correspondente ampliação da infraestrutura física (27,3%), sugerindo um processo de adensamento e precarização do atendimento. Na formação docente: Um significativo avanço na qualificação inicial (com 84,8% de licenciados) deu-se em paralelo a uma intensa precarização dos vínculos de trabalho (77,6% de contratos temporários) e a uma estagnação na formação avançada (0% de mestres ou doutores). Na infraestrutura: Persistiram condições precárias, com escolas sem acessibilidade básica e com baixo acesso a saneamento. Conclui-se que o aporte financeiro do Fundeb no município de Altamira/PA, no período, foi essencial para a expansão do acesso, mas insuficiente para superar desafios estruturais. Essa constatação torna premente e inadiável a adoção do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), compreendendo que, sem um financiamento adequado e articulado a estratégias de infraestrutura, gestão e valorização docente, a garantia de uma educação de qualidade no município permanecerá como um objetivo distante.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Financiamento da Educação. Fundeb. Condições de Oferta.

## ABSTRACT

The financing of basic education is a pillar for guaranteeing the right to quality education in Brazil; however, the effectiveness of its policies depends on in-depth analyses of their impacts in local contexts. Despite the extensive literature on the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) at the national level, gaps persist regarding how its resources materialized in municipalities facing major structural and geographical challenges. Thus, this research aimed to analyze the amount and destination of Fundeb resources and their effects on the supply conditions of Early Childhood Education in the municipality of Altamira-PA, between 2010 and 2020. This is a documentary, quantitative-qualitative study that analyzed budgetary data and educational indicators. The results reveal that Fundeb was an indispensable financial pillar for the maintenance of Early Childhood Education in the municipal network. However, the high concentration of resources in payroll (an average of 83.7%), while essential for the teaching staff's maintenance, proved to be a limiting factor for the supply conditions, where profound contradictions were observed: In access, there was an expressive increase in enrollments in daycares (123.8%), yet this was unaccompanied by the corresponding expansion of physical infrastructure (27.3%), suggesting a process of densification and precariousness of service. In teacher training, a significant advance in initial qualification (with 84.8% of licensed teachers) occurred in parallel with an intense precariousness of employment bonds (77.6% of temporary contracts) and a stagnation in advanced training (0% of masters or doctors). In infrastructure, precarious conditions persisted, with schools lacking basic accessibility and low access to sanitation. It is concluded that the financial contribution of Fundeb in Altamira/PA, during the period, was essential for the expansion of access but insufficient to overcome structural challenges. This finding makes the adoption of the Quality-Student Cost (CAQ) urgent and unavoidable, underscoring that, without adequate financing articulated with strategies for infrastructure, management, and teacher valorization, the guarantee of quality education in the municipality will remain a distant objective.

**Keywords:** Early Childhood Education. Education Financing. Fundeb. Supply Conditions

## LISTAS DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Progressão da complementação da União ao Fundeb (2007-2010) - Lei nº 11.494/2007 .....	22
<b>Quadro 2</b> – Documentos relacionados aos direitos das crianças de 0 a 5 anos a partir da CF/88 .....	31
<b>Quadro 3</b> – Sistema educacional brasileiro .....	55
<b>Quadro 4</b> – Relação de prefeitos e secretários(as) de educação de Altamira entre 2010-2020 .....	78
<b>Quadro 5</b> – Estrutura de financiamento do Fundeb (vigência 2007-2020).....	82

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Matrícula na educação infantil da rede municipal de Altamira (PA) no período (2010-2024) .....	25
<b>Tabela 2</b> – Índices de deflação (IPCA) aplicados aos dados financeiros – Base: dezembro de 2024 .....	35
<b>Tabela 3</b> – Número de crianças de 0 a 5 anos fora da escola no Brasil (2019).....	60
<b>Tabela 4</b> – Porcentagem de atendimento na educação infantil no Pará (2012-2019).....	60
<b>Tabela 5</b> – Percentual de atendimento de crianças de 0 a 5 anos por raça/cor, renda e localidade no Brasil (2019).....	61
<b>Tabela 6</b> – Percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por etapas da educação no Brasil (2010-2020) .....	62
<b>Tabela 7</b> – Estimativa do investimento público direto em educação por estudante da educação básica, por etapas da educação (Brasil, 2010-2018).....	64
<b>Tabela 8</b> – Fatores de ponderação do Fundeb (2010-2020) .....	66
<b>Tabela 9</b> – Metas do PME e PNE/2014 para atendimento em creches e pré-escolas em Altamira (2015-2025) .....	80
<b>Tabela 10</b> – Receitas do município por categoria econômica em Altamira (2010-2020) .....	84
<b>Tabela 11</b> – Receita anuais do município de Altamira para MDE (2010-2020) .....	86
<b>Tabela 12</b> – Receitas recebidas do Fundeb pelo município de Altamira (2010-2020).....	88
<b>Tabela 13</b> – Fluxo de recursos do Fundeb para Altamira (PA) no período de 2010-2020.....	88
<b>Tabela 14</b> – Despesas liquidadas do Fundeb (em R\$) com Educação em Altamira (2010-2020) .....	90
<b>Tabela 15</b> – Gastos públicos com a função Educação e por subfunção em Altamira (2010 -2020) .....	91
<b>Tabela 16</b> – Nº de escolas de EI por dependência administrativa em Altamira (2010-2020).94	94
<b>Tabela 17</b> – Número de matrículas na creche e na pré-escola em estabelecimentos da rede municipal de ensino de Altamira (2010-2020) .....	99
<b>Tabela 18</b> – Percentual de instituições da educação infantil da rede municipal de Altamira com dependências físicas específicas (2010-2020).....	103
<b>Tabela 19</b> – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com recursos de acessibilidade física (2010-2020) .....	105
<b>Tabela 20</b> – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com oferta de alimentação escolar e água filtrada (2010-2020).....	107

<b>Tabela 21</b> – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a serviços essenciais de infraestrutura (2010-2020).....	109
<b>Tabela 22</b> – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a tecnologias e equipamentos educacionais (2010-2020) .....	111
<b>Tabela 23</b> – Percentual de docentes da EI da rede municipal de Altamira por tipo de vínculo (2010-2020) .....	116

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b> – Localização da Região de Integração do Xingu.....	71
<b>Figura 2</b> – Localização do município de Altamira (PA) .....	72
<b>Figura 3</b> – Localização das escolas municipais de Altamira (PA) por área urbana e rural no contexto estadual .....	97
<b>Figura 4</b> – Detalhamento da localização das escolas municipais de Altamira (PA) por área urbana e rural .....	98

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Total de escolas em Altamira que ofertavam educação infantil (Creche, Pré-escola) em 2010-2020.....	95
<b>Gráfico 2</b> – Número de creches e pré-escola da rede municipal de Altamira por localização urbana e rural entre 2010-2020.....	96
<b>Gráfico 3</b> – Nº de matrículas em creches e pré-escolas da rede municipal de Altamira por localização entre 2010-2020.....	100
<b>Gráfico 4</b> – Evolução do número de docentes da educação infantil em Altamira (2010-2020) .....	115
<b>Gráfico 5</b> – Número de docentes segundo o nível de formação em Altamira (2012 a 2020)	117

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	Atendimento Educacional Especializado
BACEN	Banco Central do Brasil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
COMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
COMUE/ATM	Conferência Municipal de Educação de Altamira
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DEI	Divisão de Educação Infantil
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EC	Emenda Constitucional
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IQEI	Indicadores de Qualidade na Educação Infantil
ISA	Instituto Socioambiental
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDE	Laboratório de Dados Educacionais
LOM	Lei Orgânica do Município
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC II	Programa de Aceleração do Crescimento - Etapa 2
PARFOR	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDRSX	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PIB	Produto Interno Bruto
PME/ATM	Plano Municipal de Educação de Altamira
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNQEI	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PPEB	Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
R\$	Real (moeda brasileira)
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RI	Região de Integração

RME	Rede Municipal de Ensino
RREO	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
SEMED/ATM	Secretaria Municipal de Educação de Altamira
SIOPE	Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UHE	Usina Hidrelétrica
UFPA	Universidade Federal do Pará
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
VAA	Valor Aluno Ano
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT	Valor Aluno Ano Total

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1.1 Contextualização e delimitação do objeto de pesquisa .....	19
1.2 Aproximação e motivação para a pesquisa.....	23
1.3 Problematização, relevância da pesquisa e questões de investigação .....	25
1.4 Percurso metodológico .....	27
<b>2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO E O SEU FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DO FUNDEB .....</b>	<b>39</b>
2.1 A constituição da educação infantil como direito e primeira etapa da educação básica brasileira: aspectos conceituais e legais.....	39
2.2 O financiamento da educação infantil no Brasil no contexto do Fundeb.....	48
2.3 Políticas e programas voltados para educação infantil no Brasil .....	52
2.4 Os principais desafios da primeira etapa da educação básica em termos de oferta e financiamento .....	58
<b>3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA (PA) NO CONTEXTO DO FUNDEB (2010 A 2020) .....</b>	<b>71</b>
3.1 Contexto socioeconômico, político e educacional do município de Altamira .....	71
3.2 Os efeitos do Fundeb sobre as receitas e despesas da educação infantil .....	81
3.2.1 Receitas destinadas à educação municipal de Altamira .....	83
3.3 Os efeitos do Fundeb sobre as condições de oferta da educação infantil.....	93
3.3.1 Acesso à educação infantil em Altamira (2010-2020) .....	93
3.3.2 Infraestrutura .....	102
3.3.3 Formação docente.....	114
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo se debruça sobre o financiamento da educação infantil no município de Altamira (PA), no período de 2010 a 2020, analisando os avanços e desafios para aprimorar suas condições de oferta. A presente introdução visa contextualizar o tema, apresentar o problema de pesquisa, os objetivos e os procedimentos metodológicos que guiaram a investigação.

### 1.1 Contextualização e delimitação do objeto de pesquisa

Esta pesquisa aborda o financiamento da educação básica no Brasil, um pilar fundamental para garantir a qualidade e a sustentabilidade do sistema educacional do país. O financiamento é uma estratégia fundamental pela qual a União redistribui recursos financeiros a estados e municípios, viabilizando a execução de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Grande parte desse financiamento é provida por meio dos fundos públicos, classificados como fundos especiais pelo Art. 71 da Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964). Conforme salientam Nunes e Rodrigues (2023), esses fundos são oriundos de receitas específicas, legalmente direcionadas para a consecução de objetivos ou serviços, e operam sob normas próprias para a aplicação de seus recursos.

A criação de fundos públicos para a educação remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, que já reivindicava autonomia e meios para materializar a educação como "função social e eminentemente pública", por meio da instituição de um fundo "especial ou escolar", como mencionado por Azevedo (1958, p. 9).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a vinculação de recursos para o financiamento da educação foi oficializada no artigo 212, estabelecendo percentuais mínimos da receita resultante de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino:

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, capítulo III, art.212).

É importante ressaltar que a CF/88 inseriu os municípios como entes federados, atribuindo-lhes responsabilidades sobre a oferta educacional que antes eram restritas apenas aos estados.

Apesar das subsequentes alterações na CF/88, a política de fundos foi efetivamente implementada apenas em 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esse mecanismo foi

posteriormente aprimorado em 2007, culminando na instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O Fundef (1998-2006) funcionou como um mecanismo contábil principalmente concebido para organizar a subvinculação de recursos financeiros provenientes da tributação de impostos. Conforme Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020), o Fundef foi a primeira experiência de mecanismo de distribuição de recursos para o ensino fundamental no âmbito de cada estado, sendo um fundo contábil sem administrador, cujos recursos provinham de 15% da arrecadação de impostos e transferências. Sua proposta, que nasceu no Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica em 1994, foi apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1995 e aprovada sob a Lei nº 9.424/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996).

A implementação do Fundef abriu caminho para novas políticas educacionais, como a habilitação de docentes, a capacitação de agentes de controle social e a mudança estrutural no financiamento do Ensino Fundamental (Martins, 2010). Além disso, o Fundef promoveu o aumento da remuneração e dos planos de carreira dos professores, e trouxe para o centro do debate o princípio da equidade na distribuição de recursos. Apesar de seus efeitos positivos, como o aumento de matrículas no ensino fundamental e a redução de desigualdades *per capita* em âmbito estadual, sua maior deficiência foi a não adição de novos recursos ao financiamento da educação, agindo apenas como um fundo redistributivo (Castioni; Cardoso; Capuzzo, 2020).

O Fundeb, por sua vez, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, vigorou de 2007 a 2020. Assim como o Fundef, ele era um fundo contábil composto por 27 fundos estaduais, com recursos provenientes de Estados, Distrito Federal e Municípios, além da complementação da União. Sua criação visou a universalização da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação. O fundo tem um papel redistributivo da maior parcela dos recursos estaduais e municipais vinculados à educação e contempla da creche ao ensino médio, ou seja, todas as etapas e modalidades da educação básica.

A redistribuição de recursos provenientes do Fundeb é responsável por aproximadamente 60% do financiamento educacional, abrangendo parte da receita de impostos relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme previsto no artigo 70 da LDB de 1996. Esses recursos, calculados com base nos dados de censos escolares, visam melhorar a qualidade e expandir a oferta educacional, além de valorizar os profissionais da área. O Fundeb consolidou-se como uma política essencial, pautada pela equidade na distribuição de

recursos e pela garantia do direito a uma educação de qualidade, o que englobou a melhoria da infraestrutura, o provimento de materiais pedagógicos adequados, a formação continuada e a valorização profissional (Brasil, 2007). Em 2007, a ampliação da abrangência do fundo para toda a educação básica resultou no aumento da participação federal, elevando para 10% os recursos federais alocados pela União.

Esse mecanismo de financiamento tem sido objeto de estudo de diversos pesquisadores no Brasil (Davies, 2006; Pinto, 2018; Ferreira, 2019; Santos, 2015; Carvalho; Oliveira, 2021; Barros; Moreira, 2012; Martins, 2010, Castioni; Cardoso; Capuzzo, 2020). A discussão sobre o financiamento da educação básica é imprescindível para que se possa atender aos princípios da CF/88 e superar os desafios inerentes à garantia de acesso universal, equidade e qualidade no ensino público (Carvalho; Oliveira, 2020).

O financiamento é considerado um pilar fundamental no Sistema Nacional de Educação (SNE), pois é por meio dele que se viabiliza o acesso e a gratuidade, efetivando a educação como um direito público subjetivo (Barros; Moreira, 2012; Martins, 2010). No entanto, a inexistência de uma lei complementar regulamentando o SNE, conforme previsto no parágrafo único do artigo 23 da CF/88, contribui para a falta de clareza nas responsabilidades dos entes federados. Ademais, a insuficiência orçamentária dos municípios é evidente na desproporcionalidade entre os meios que possuem e as necessidades de oferta educacional; enquanto a União concentra 57% da arrecadação, investe apenas 20%; os municípios, com 18% da arrecadação, investem 42%. Mesmo com os fundos de redistribuição, a participação da União limita-se a 10% do total arrecadado, o que se mostra insuficiente para as necessidades constitucionais (Castioni; Cardoso; Capuzzo, 2020).

Discutir o financiamento da educação básica no Brasil, portanto, representa um desafio e uma responsabilidade contínua para os profissionais da área, que precisam compreender a dinâmica da distribuição de recursos e seu impacto direto nas escolas. Partindo dessa premissa, optou-se aqui por delimitar a temática aos recursos especificamente destinados à educação infantil, considerando a marginalização histórica dessa etapa em relação ao financiamento público (Santos, 2015; Vieira, 2007; Rosemberg, 2007). A carência de apoio financeiro tem se mostrado uma limitação significativa para o alcance das metas dos Planos Nacionais de Educação (PNE) e para a efetiva implementação de políticas, dado que a responsabilidade primária pela oferta da educação infantil recai predominantemente sobre os municípios (Brasil, 1996b, Art.11, inciso V).

Diante da relevância do tema, esta investigação tem como objeto de estudo os efeitos do Fundeb nas condições de oferta da educação infantil na rede municipal de ensino de Altamira

(PA) no período de 2010 a 2020. A escolha de 2010 como marco inicial justifica-se por uma mudança estrutural relevante na política de financiamento: a Lei nº 11.494/2007 instituiu a complementação da União de forma escalonada até 2009, somente a partir de 2010 essa complementação passou a ocorrer de forma integral, no percentual mínimo de 10% do total de recursos dos fundos estaduais (art. 6º, §1º), conforme ilustrado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Progressão da complementação da União ao Fundeb (2007-2010) - Lei nº 11.494/2007**

ANO DE VIGÊNCIA DO FUNDEB	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (MÍNIMO)	FORMA DE CÁLCULO
<b>1º ano (2007)</b>	≥ R\$ 2 bi (dois bilhões de reais)	Valor fixo nominal
<b>2º ano (2008)</b>	≥ R\$ 3 bi (três bilhões de reais)	Valor fixo nominal
<b>3º ano (2009)</b>	R\$ 4.5 bi (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais)	Valor fixo nominal
<b>A partir do 4º ano (2010)</b>	≥ 10% do total de recursos do FUNDEB	Percentual sobre o total nacional do Fundo

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 11.494/2007.

Essa progressão evidencia uma etapa de consolidação da política de redistribuição de recursos federais. A complementação plena da União a partir de 2010 proporcionou maior previsibilidade orçamentária e estabilidade administrativa para os sistemas educacionais, permitindo uma base de análise mais consistente para esta pesquisa. O recorte temporal de 2010 a 2020, portanto, permite analisar os efeitos do Fundeb em sua forma consolidada, operando já sob uma lógica de redistribuição mais equitativa, ainda que, o patamar dessa complementação se mostre insuficiente diante das necessidades constitucionais da educação brasileira.

Ao final dessa década, observou-se uma inflexão com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Esta medida instituiu o Novo Fundeb, de caráter permanente, com vigência a partir de 2021, e que previu a ampliação gradual da participação financeira da União.

A série histórica (2010-2020) foi deliberada para permitir uma análise aprofundada dos efeitos do Fundeb em sua configuração original, o que impactou diretamente nas condições estruturais e na oferta da educação infantil em Altamira. Estudar esse intervalo temporal é fundamental para compreender as bases, limitações e desafios do financiamento antes da implementação do Fundeb permanente. Vale ressaltar que, como o Novo Fundeb entrou em vigor apenas em 2021, não existem dados consolidados ou indicadores suficientes para avaliar seus impactos reais e consistentes no município. Assim, a investigação do período anterior oferece um diagnóstico sólido do contexto histórico do financiamento educacional da educação infantil, fornecendo subsídios essenciais para pesquisas futuras que possam avaliar as transformações trazidas pelo Fundeb permanente.

## 1.2 Aproximação e motivação para a pesquisa

O interesse em estudar essa temática surgiu da minha experiência pessoal como estudante de universidade pública e, subsequentemente, como servidora da rede municipal de ensino de Altamira (PA). Após me graduar em Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Luterana do Brasil, em 2017, e cursar uma Especialização em Políticas Educacionais e Saberes Docentes pela Universidade Federal do Pará (UFPA) entre 2017 e 2019, meus horizontes foram ampliados e consolidei um olhar crítico sobre as políticas educacionais e o funcionamento do SNE, o que me despertou o interesse pelos debates em prol de uma educação laica, gratuita e de qualidade para todos.

Em 2020, prestei concurso para atuar como pedagoga em Altamira e fui aprovada. Em 2021, após tomar posse, fui convidada a contribuir na Secretaria Municipal de Educação de Altamira (Semed/ATM) como chefe da Divisão de Ensino Fundamental. A divisão acompanhava e assessorava 35 unidades de ensino que atendiam ao ensino fundamental nos anos iniciais e finais na área urbana. Nesse mesmo ano, tive a oportunidade de articular a realização das Pré-Conferências Municipais de Educação, uma preparação para a Conferência Municipal de Educação de Altamira (COMUE/ATM) de 2021, que tinha como tema “Inclusão, Equidade e Qualidade”.

Nessas pré-conferências, a equipe liderada por mim trabalhou para reunir profissionais e toda a comunidade escolar para avaliar e discutir a educação municipal, analisando o alcance das metas do PNE (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (PME 2015-2025), além de sugerir propostas para superar as metas ainda em déficit de ambos os planos. Os grupos coletivamente discutiram e levantaram propostas a serem levadas para a COMUE/ATM e, subsequentemente, para as Conferências Estadual e Nacional de Educação. Dentre as pautas abordadas, o financiamento da educação era destaque, com discussões centradas na insuficiência de recursos em contraposição às metas dos planos nacional e municipal. Diante disso, os conferencistas concluíam que para o alcance das metas seriam necessários recursos financeiros em consonância com o que foi proposto. A participação na organização da Conferência foi um marco, consolidando meu engajamento na luta por uma educação inclusiva, com equidade e qualidade, alinhada ao tema do evento.

Em 2022, fui convidada a atuar na Divisão de Educação Infantil (DEI), onde permaneci até o final de 2024. Minha atuação na DEI despertou um encantamento por essa etapa da educação básica, mas, paralelamente, trouxe a inquietação diante dos inúmeros desafios para

ofertar uma educação que proporcione experiências respeitosas à infância e promova o desenvolvimento integral das crianças.

Nesse período, acompanhei e orientei as equipes diretivas das escolas que atendem crianças de 0 a 5 anos, vivenciando a realidade da educação infantil, marcada por problemas de espaço físico, alta demanda versus insuficiência de vagas, condições de funcionamento, escassez de materiais didáticos e pedagógicos, equipamentos inadequados e a constante falta de recursos financeiros. Os diretores dessas Unidades de Educação Infantil relatavam cotidianamente percalços como dificuldades financeiras, infraestrutura física inadequada, salas de aula pequenas e com pouca iluminação, além de professores sem preparação específica. O desafio tornava-se ainda mais complexo nas unidades de tempo integral, que demandavam equipe maior, carga horária estendida, quatro refeições diárias e custos significativamente superior com água, materiais de limpeza, higiene pessoal e fraldas, limitando o investimento em recursos pedagógicos.

Essas experiências foram essenciais para despertar o interesse em aprofundar a pesquisa sobre o financiamento da educação infantil em Altamira, especialmente em relação às condições de oferta, como indicadores de acesso, infraestrutura e formação docente. A escolha do tema e do objeto de estudo foi motivada pela importância de compreender a realidade dessa etapa da educação no município, especialmente no que diz respeito ao financiamento pelo Fundeb, a principal fonte de recursos para a educação básica.

Minha atuação como coordenadora da Educação Infantil na Semed/ATM foi fundamental para a coleta de dados, conferindo à pesquisa uma relevância institucional. Essa perspectiva, combinada à minha experiência como professora e servidora pública municipal, possibilitou uma análise crítica aprofundada das políticas públicas para a educação infantil em Altamira.

A identificação de lacunas e/ou necessidades na educação infantil no município permitirá à Semed/ATM refletir sobre as estratégias direcionadas para melhorar a qualidade da oferta e atendimento. Os resultados da pesquisa podem servir como base para a tomada de decisões fundamentadas pela Secretaria de Educação, incluindo a melhor alocação de recursos financeiros, a priorização de investimentos e a implementação de programas que visem à melhoria da infraestrutura e da qualidade da oferta da educação infantil nas creches e pré-escolas.

### **1.3 Problematização, relevância da pesquisa e questões de investigação**

O Fundeb, como política de alocação de recursos, busca fortalecer a equidade na distribuição de financiamento e assegurar a valorização dos profissionais da educação básica. Apesar da existência de um aparato legal que garante o direito à educação para as crianças, é notável a necessidade de verificar se essas garantias se materializam na prática, especialmente no contexto do financiamento disponibilizado pelo fundo. Rosemberg (2007) e Gomes (2011) destacam a importância da educação na primeira infância, ressaltando o potencial humano e social que se desperdiça ao negligenciar essa etapa, e a necessidade de investimento público para garantir uma educação infantil de qualidade socialmente referenciada.

A rede municipal de educação de Altamira conta com 177 escolas, atendendo a quase 26 mil estudantes em diversas etapas e modalidades da educação básica, incluindo 20 unidades de educação infantil urbana (13 creches e 7 pré-escolas).

No contexto da educação infantil no município, as matrículas representam um indicador essencial para compreender o impacto das políticas públicas e do financiamento promovido pelo Fundeb, refletindo tanto a busca pelo atendimento da demanda local quanto os desafios relacionados à garantia de qualidade, especialmente em um município de vasta extensão territorial e diversidades socioeconômicas.

A Tabela 1, a seguir, apresenta o número de matrículas na educação infantil em Altamira desde o aumento da contribuição da União ao fundo até o ano de 2024, destacando a matrícula da creche e pré-escola.

**Tabela 1 - Matrícula na educação infantil da rede municipal de Altamira (PA) no período (2010-2024)**

Ano	Matrículas em creche	Matrículas na pré-escola	Total de matrículas na EI por ano (Creche + Pré-escola)
2010	926	2603	3529
2011	1121	2670	3791
2012	688	2953	3641
2013	850	3270	4120
2014	947	3504	4451
2015	929	3577	4506
2016	979	3513	4492
2017	1091	3516	4607
2018	1244	3373	4617
2019	1547	3619	5166
2020	1767	3965	5732
2021	1550	3236	4786
2022	1849	3199	5048
2023	1914	3409	5323
2024	2189	3548	5737

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela Divisão de Matrícula e Estatísticas da Semed Altamira.

Os dados apresentados na Tabela 1 mostram a evolução do número de matrículas nas creches e pré-escolas do município de Altamira, apontando para um crescimento significativo no atendimento. No entanto, a ampliação das matrículas não se traduz automaticamente na melhoria das condições de oferta. Por isso, a análise quantitativa deve ser complementada por uma avaliação das condições de infraestrutura, formação docente e recursos pedagógicos disponíveis, aspectos fundamentais para garantir um atendimento de qualidade. Essa conexão direta entre os dados quantitativos e qualitativos é central para este estudo.

Essas reflexões reforçam a relevância do problema investigado, é necessário compreender como o financiamento via Fundeb foi aplicado e quais foram seus efeitos práticos na educação infantil de Altamira, considerando as especificidades e os desafios locais. Ao analisar as matrículas e outros indicadores, este estudo contribuirá para uma visão mais ampla das políticas educacionais e suas implicações para a garantia de direitos que promovam o desenvolvimento integral das crianças.

Ao abordar especificamente a realidade municipal de Altamira, o estudo está alinhado com os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/UFPA), que busca analisar e propor reflexões sobre os desafios da educação básica na Amazônia paraense. A pesquisa contribui para o fortalecimento do campo acadêmico ao oferecer subsídios teóricos que ampliam as discussões sobre políticas públicas e gestão educacional, alinhando-se à linha de pesquisa "Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica".

Dessa forma, para compreender a dinâmica dessa política de financiamento no município, o desafio é buscar respostas para o seguinte problema: qual o montante e qual a destinação dos recursos do Fundeb e seus efeitos nas condições de oferta da educação infantil em Altamira no período entre 2010 a 2020?

Para orientar o processo de investigação, foram levantadas as seguintes questões norteadoras:

- Qual o montante de recurso do Fundeb destinado à Educação Infantil no município de Altamira no período de 2010 a 2020?
- Qual a destinação dos recursos financeiros do Fundeb gastos<sup>1</sup> na educação infantil no município de Altamira (PA)?

---

<sup>1</sup> Adotamos o termo "gasto" por ser o oficial, utilizado na linguagem financeira e orçamentária. No entanto, consideramos os recursos aplicados à educação como um investimento social estratégico. A utilização do termo financeiro não diminui a nossa compreensão de que a aplicação de recursos em educação infantil é um aporte essencial para o desenvolvimento humano e social, com retornos a longo prazo.

- O que revelam os dados das condições de oferta (acesso, infraestrutura e formação docente) da educação infantil da rede municipal de ensino de Altamira (PA) a partir da implementação dos recursos do Fundeb no período em estudo?

Diante das questões levantadas definiu-se o objetivo geral da pesquisa e seus objetivos específicos: o objetivo geral é analisar o montante e a destinação dos recursos do Fundeb e seus efeitos na condição de oferta da educação infantil do município de Altamira (PA) no contexto de vigência do Fundeb entre os anos de 2010 e 2020.

Com efeito, para a consecução desse objetivo maior, os objetivos específicos assim se constituíram:

- Analisar o montante de recursos do Fundeb destinado à Educação Infantil no município de Altamira no período de 2010 a 2020;
- Identificar a destinação dos recursos financeiros do Fundeb gastos na educação infantil no município de Altamira (PA) no período de 2010 a 2020;
- Avaliar o que os dados das condições de oferta (acesso, infraestrutura e formação docente) da educação infantil da rede municipal de ensino de Altamira (PA) revelam a partir da implementação dos recursos do Fundeb no período em estudo.

A fim de alcançar esses objetivos, que definem a dimensão e o foco desta investigação, vale detalhar os procedimentos metodológicos adotados, são apresentados o tipo de pesquisa, o corpus documental analisado e as estratégias empregadas para a coleta e tratamento dos dados, garantindo a solidez e a confiabilidade dos achados que responderam às questões propostas por esta pesquisa.

#### **1.4 Percurso metodológico**

O percurso metodológico que guiou esta pesquisa foi uma abordagem quanti-qualitativa, uma escolha justificada pela natureza dos dados coletados e pela complexidade dos fenômenos humanos e educacionais que exigem uma análise multifacetada para serem plenamente compreendidos.

O debate entre as abordagens quantitativa e qualitativa, embora historicamente presente, cede espaço desde a década de 1980 à compreensão de sua complementaridade no campo da pesquisa educacional brasileira. Como apontam Souza e Kerbauy (2017), a pesquisa

quantitativa se baseia na análise estatística para elucidar os dados, enquanto a qualitativa se aprofunda na interpretação das dinâmicas sociais.

Santos Filho (1995) afirma que ambas as abordagens são legítimas e não conflitantes, destacando a necessidade de reconhecer sua complementaridade para atender aos diversos objetivos das Ciências Humanas. Gamboa e Santos Filho (1995) reforçam essa perspectiva, defendendo a superação de dualismos e a conciliação de métodos para evitar limitações nas pesquisas que envolvam sociedade.

Com base nesse entendimento, adotou-se uma integração das abordagens quantitativa e qualitativa, utilizando uma variedade de estratégias, instrumentos e ferramentas. Essa combinação, sugerida por Santos Filho e Gamboa (2009), é fundamental para impulsionar o progresso nas áreas das Ciências Humanas e da Educação.

A opção quanti-quali é particularmente adequada para esta investigação, pois se trata de um fenômeno real em que a coleta e análise de dados quantitativos são a base primária, complementadas por uma análise qualitativa para lhes atribuir sentido concreto e aprofundar a compreensão. A complexidade do objeto de estudo demandou essa integração, pois uma única abordagem seria insuficiente para responder às questões da pesquisa.

Para investigar as questões propostas e analisar o montante e a destinação dos recursos do Fundeb, bem como seus efeitos na condição de oferta da educação infantil no município de Altamira, utilizou-se a pesquisa documental.

A pesquisa documental é uma estratégia fundamental para embasar as análises com evidências primárias. Conforme Ludke e André (1986), essa estratégia é essencial por complementar informações obtidas por outros métodos e por ser capaz de revelar novos aspectos de um tema ou problema. Almeida, Guindani e Silva (2009) reforçam que a pesquisa documental é um procedimento que emprega métodos e técnicas específicas para capturar, compreender e analisar documentos de diversos tipos.

Os documentos servem como fontes diretas de informação e esclarecimento, exigindo do pesquisador uma análise cuidadosa e crítica, visto que não foram produzidos com finalidade científica. Essa abordagem cautelosa na avaliação da documentação foi, portanto, indispensável (Almeida; Guindani; Silva, 2009).

O *corpus* documental, de acordo com Fachin (2003), pode abranger uma vasta gama de materiais, desde fontes escritas – como leis, decretos, regulamentos, atos normativos, atas, portarias, pareceres e relatórios – até outras mídias, como fotografias e gravações. A seleção desses documentos foi orientada pelos objetivos da investigação e pela sua disponibilidade (Franco, 2008; Bardin, 2011).

No contexto desta pesquisa, a escolha pela pesquisa documental é intrínseca ao objeto de estudo: os efeitos do Fundeb nas condições de oferta da educação infantil na rede municipal de ensino de Altamira no período de 2010 a 2020. A natureza desse fenômeno demandou a análise de registros oficiais, legislações específicas sobre o Fundeb, balancetes orçamentários, relatórios de gestão da educação municipal, dados de matrículas e infraestrutura escolar pertinentes ao período. Foi através desses documentos que se quantificaram os recursos recebidos e sua aplicação, identificaram-se as mudanças nas condições de oferta da educação infantil (matrícula, infraestrutura, formação docente), e assim foram analisados os efeitos diretos do Fundeb no contexto e período delimitado por esta pesquisa, permitindo uma compreensão aprofundada e embasada da realidade local.

Com base na abordagem quanti-quali e no caráter documental da pesquisa, os procedimentos técnicos foram estruturados para coletar e analisar os dados de forma sistemática.

Para proporcionar fundamentação teórica robusta e uma compreensão aprofundada do objeto de estudo, a pesquisa iniciou com uma revisão bibliográfica abrangente. Essa etapa foi essencial para se apropriar do tema, examinando o conhecimento já disponível e as teorias desenvolvidas por outros pesquisadores. Segundo Köche (2015, p. 122) “o investigador examina o conhecimento existente na área, identificando as teorias desenvolvidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para ajudar a compreender ou explicar o objeto de estudo”.

A revisão focou nos fundamentos teóricos essenciais para a compreensão do financiamento da educação, com especial atenção à educação infantil, e para contextualizar as políticas públicas brasileiras.

Para construir essa base teórica, foram utilizadas análises de autores renomados que abordam a trajetória histórica da educação infantil no Brasil, como Kuhlmann Junior (1998; 2000), Kramer (1995; 2006). Suas obras permitiram observar os progressos e anacronismos no surgimento e no papel social, político e pedagógico da creche e pré-escola.

No que se refere às políticas públicas para essa etapa, principalmente, ao financiamento da educação básica e à política de fundos, a pesquisa fundamentou-se nas reflexões de Pinto (2018; 2006) e Alves (2012). Esses autores são centrais para compreender a estrutura e os mecanismos de distribuição e aplicação dos recursos dos fundos educacionais, especialmente do Fundeb. Outros trabalhos relevantes foram o de Bassi (2011), Carvalho (2012), Cury (2018), Davies (2006), Ferreira (2019) e Santos (2015), para aprofundar o entendimento sobre as dinâmicas do financiamento. Para a contextualização das políticas públicas mais amplas, foram também relevantes os estudos de Morgado (2014) e Rosemberg (2010).

Esses autores serviram como referenciais teóricos essenciais, oferecendo suporte para a reflexão crítica e a análise do tema deste estudo. A revisão bibliográfica realizada predominantemente em artigos científicos, dissertações e teses de programas de pós-graduação foi para a apropriação do conhecimento e para a compreensão aprofundada do problema de pesquisa.

Após a consolidação do arcabouço teórico, a segunda etapa da pesquisa foi a coleta de dados, realizada integralmente por meio de uma abordagem documental. Essa fase focou na identificação e reunião de fontes primárias e secundárias que permitiram a análise dos efeitos do Fundeb em um corpus documental consultado, analisado e organizado em categorias distintas para melhor sistematização das informações.

No contexto desta investigação, a consulta de instrumentos legais que garantem o direito à educação para crianças de 0 a 5 anos constituiu um pilar fundamental. Segundo Ludke e André (1986), a pesquisa documental revela uma estratégia significativa para a obtenção de evidências que sustentam as afirmações do pesquisador, sendo essencial para revelar novos aspectos de um tema.

A utilização desses documentos normativos foi vital para compreender o arcabouço jurídico-político que rege a educação infantil, fornecendo a base para a análise das políticas de financiamento e sua implementação.

Dentre os documentos legais consultados que embasam o direito à educação infantil, destacam-se a CF/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a LDB, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (Brasil, 2006), os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (Brasil, 2009), os Planos Nacionais de Educação de 2001 e de 2014 (Brasil, 2014; 2001), o Plano Estadual de Educação do Pará 2015 (Pará, 2015) e o Plano Municipal de Educação de Altamira (Altamira, 2015).

A consulta a esses documentos serviu de base para a construção de uma linha de raciocínio sobre as principais legislações garantidoras de direitos às crianças de 0 a 5 anos, o que permitiu compreender o percurso histórico e normativo que elevou a educação infantil à condição de direito.

O quadro 2, a seguir, apresenta de maneira objetiva os documentos consultados para fundamentar a investigação do direito à educação infantil.

**Quadro 2 – Documentos relacionados aos direitos das crianças de 0 a 5 anos a partir da CF/88**

(continua)

INSTRUMENTOS LEGAIS	CONTEÚDO
<b>Constituição Federal (1988)</b>	<p>Art. 6º. “São direitos sociais: a educação, a saúde, (...) a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”</p>
<b>Constituição Federal (1988)</b>	<p>Art. 208, IV – “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade.”</p> <p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (...), II – Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.</p> <p>Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.</p>
<b>Estatuto da Criança do Adolescente (1990)</b>	<p>Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes :I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;</p> <p>V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.</p> <p>Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:</p> <p>IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade.</p>
<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96</b>	<p>Art. 4. (...), IV – Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.</p> <p>Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I. Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.</p> <p>Seção II. Art. 29. (...) A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança (...)</p> <p>Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos de idade.</p>
<b>Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011) – Lei nº 101072/2001</b>	<p>Meta 1 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender 50% da população de até 3 anos.</p>
<b>Plano Nacional de Educação (PNE 2014 a 2024) – Lei nº 13.005/2014</b>	<p>Meta 1 - 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 até o final da vigência deste PNE.</p>

(conclusão)

INSTRUMENTOS LEGAIS	CONTEÚDO
<b>Plano Estadual de Educação do Pará (PEE/PA – 2015 a 2025) – Lei nº 8.186/2015</b>	Meta 1: 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, 40% (quarenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE.
<b>Plano Municipal de Educação de Altamira (PME/ATM – 2015 a 2025) – Lei nº 3.207/2015</b>	Meta 1: 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, 35% (trinta e cinco por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Além dos documentos legais, a pesquisa também utilizou dados do município de Altamira para contextualizar seu perfil socioeconômico, considerando indicadores como demografia e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). As fontes para esses dados foram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras bases oficiais que fornecem indicadores sociais e econômicos.

Em seguida, foram coletados dados financeiros, abrangendo os balanços orçamentários de receitas e despesas do Fundeb no município de Altamira. A consulta a relatórios oficiais disponíveis nos sites do Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Educação (SIOPE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi fundamental para quantificar o montante dos recursos e analisar sua destinação ao longo do período.

A coleta de dados para esta pesquisa concentrou-se também nos indicadores educacionais sobre as condições de oferta da educação infantil na rede municipal de ensino de Altamira. As informações foram obtidas por meio de uma pesquisa combinada na plataforma do Laboratório de Dados Educacionais (LDE) da UFPR e nos painéis de estatísticas do Censo Escolar e do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tais plataformas disponibilizam os dados por ano e em série histórica, sendo que, para este estudo, foi utilizada a série referente ao período de 2010 a 2020.

Especificamente, foram coletados dados de acesso, como quantidades de instituições de educação infantil em Altamira, desagregados por dependência administrativa e localização; dados de infraestrutura básica, como acesso à água potável, alimentação, energia, saneamento básico, acessibilidade, bem como a disponibilidade de equipamentos e materiais; dados de formação docente, como o número de professores por aluno, enquadramento funcional, nível de formação.

É metodologicamente imperativo, contudo, fazer um esclarecimento sobre a categorização dos dados de localização e o uso dos termos escolas urbanas e rurais. Adotamos

a terminologia do Censo Escolar do INEP, pois este estudo se baseia em dados oficiais. No entanto, estamos cientes de que o termo "escola do campo" é relevante e representa um movimento de valorização da cultura, do modo de vida e dos saberes das populações do campo, indo além da simples localização física. No entanto a escolha metodológica não diminui a importância e o conhecimento que temos sobre essa discussão.

Assim, a escolha se justifica pela natureza deste estudo, que se baseia em dados oficiais. Para o Censo Escolar, a classificação é definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde há apenas duas opções de localização: zona urbana (escolas localizadas em áreas correspondentes às cidades, às vilas ou às áreas urbanas isoladas) ou zona rural (escolas situadas fora dos limites da zona urbana). O perímetro urbano e rural do município é definido por lei municipal baseada no plano diretor local.<sup>2</sup>

As definições de escolas rurais e urbanas, fornecidas pelo Censo Escolar do INEP, revelam uma particularidade analítica central para este estudo. Devido à vasta extensão territorial de Altamira, escolas em núcleos populacionais com características e infraestrutura urbanas consolidadas, como as sedes dos distritos de Castelo de Sonhos e Cachoeira da Serra, ainda são oficialmente registradas e contabilizadas como rurais.

Essa nuance na classificação dos dados oficiais impacta diretamente na interpretação dos indicadores de acesso e distribuição da rede, que serão apresentados no capítulo 3. A aparente contradição entre um maior número de estabelecimentos de pré-escola classificados como rurais e um volume superior de matrículas na zona urbana, por exemplo, só pode ser corretamente compreendida à luz dessa especificidade. Portanto, a análise dos dados nesta dissertação leva em consideração essa classificação para oferecer uma interpretação fidedigna da complexa realidade geográfica e educacional de Altamira, evitando conclusões que poderiam ser distorcidas sem tal esclarecimento prévio.

Para a compreensão aprofundada dos efeitos do Fundeb nas condições de oferta da educação infantil na rede municipal de ensino de Altamira, a análise dos dados foi estruturada com base em dois grupos principais de indicadores: o financeiro e o educacional. A escolha e o tratamento desses indicadores se fundamentam na necessidade de converter dados brutos em informações significativas, permitindo a interpretação de fenômenos complexos, conforme discutido por Januzzi (2012), que define um indicador social como uma medida, geralmente quantitativa, dotada de significado social substantivo, utilizada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico. Nesse sentido, a análise

---

<sup>2</sup> Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>.

compreendeu indicadores financeiros, com foco no montante (receitas) e na destinação (despesas) dos recursos do Fundeb para a educação infantil no período estudado; indicadores educacionais, com foco nas condições de oferta, detalhados em dados de acesso (número de instituição, de matrículas), infraestrutura (acesso à água potável, alimentação, energia, saneamento básico, acessibilidade e equipamentos) e formação docente (número de professores, enquadramento funcional e nível de formação).

A partir do levantamento documental, os dados coletados foram sistematizados e organizados em tabelas e gráficos, com o objetivo de identificar e interpretar o comportamento das receitas e despesas da educação infantil no município de Altamira no período de 2010 a 2020. A análise se concentrou nos dados financeiros relacionados ao Fundeb, considerando tanto a entrada de recursos (receitas) quanto os gastos efetivamente realizados (despesas liquidadas), conforme registros oficiais disponíveis nos sistemas Siope<sup>3</sup> e RREO<sup>4</sup>. Essa etapa de organização e apresentação visual dos dados, que pode ser entendida como uma forma de estatística descritiva, é fundamental para facilitar a visualização de tendências, comparações e padrões, tornando a informação mais acessível e comprehensível para a análise posterior (Creswell, 2014; Babbie, 2016).

A análise do montante total dos recursos públicos investidos permite visibilizar, de forma objetiva, o grau de prioridade orçamentária atribuído à educação infantil ao longo da década estudada. Avaliar a magnitude dos valores aplicados na área é um passo essencial para compreender o peso das políticas educacionais dentro do orçamento público local. Tal perspectiva é relevante, pois, conforme argumenta Fagnani (2007), a análise do gasto público em educação deve considerar a série histórica e sua participação relativa no conjunto das despesas governamentais, pois é somente ao longo do tempo que os efeitos das políticas educacionais se tornam perceptíveis.

Visando à consistência temporal das comparações e à neutralização dos efeitos da inflação, todos os valores foram deflacionados para preços constantes de dezembro de 2024, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como índice de correção monetária, com auxílio da Calculadora do Cidadão do Banco Central<sup>5</sup>. Esse procedimento foi indispensável para garantir que as variações observadas nos dados expressassem efetivamente mudanças reais no volume de recursos aplicados, e não apenas

---

<sup>3</sup> Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.

<sup>4</sup> Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

<sup>5</sup><https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADO/publico/exibirFormFinanciamentoPrestacoesFixas.do?method=exibirFormFinanciamentoPrestacoesFixas>

flutuações nominais decorrentes da desvalorização da moeda. A esse respeito, Takamatsu e Lamounier (2006) ressaltam que a atualização monetária é fundamental para evitar distorções analíticas, uma vez que valores de diferentes datas, se comparados sem correção, representam grandezas heterogêneas. A ausência desse procedimento pode comprometer a confiabilidade dos indicadores financeiros e gerar interpretações equivocadas sobre a evolução dos investimentos públicos ao longo do tempo.

Para a aplicação da atualização monetária, foi necessário identificar os índices de deflação de cada ano do período analisado a fim de converter todos os valores para uma base comum, possibilitando a comparação homogênea entre os diferentes exercícios financeiros. A Tabela 2 apresenta os índices aplicados para o período de 2010 a 2020, tomando como base o IPCA acumulado até dezembro de 2024.

**Tabela 2 – Índices de deflação (IPCA) aplicados aos dados financeiros – Base: dezembro de 2024**

ANO	ÍNDICE	ANO	ÍNDICE
2010	2,3530443	2016	1,58028
2011	2,2217591	2017	1,4867898
2012	2,0860979	2018	1,4442235
2013	1,9710186	2019	1,3920833
2014	1,8610172	2020	1,3346143
2015	1,7489512		

Fonte:<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores3>

Esses índices foram aplicados diretamente sobre os valores nominais de receitas e despesas, permitindo sua conversão para valores constantes de 2024. Dessa forma, a análise quantitativa dos dados financeiros do município de Altamira passa a refletir com maior fidelidade a evolução real dos investimentos e da alocação de recursos, preservando a comparabilidade entre os anos.

Além dos indicadores financeiros, foram também analisados os indicadores educacionais, com foco nas condições de oferta da educação infantil no município de Altamira entre 2010 e 2020. Essa análise considerou três dimensões fundamentais: acesso, infraestrutura escolar e formação docente, conforme as dimensões dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, 2009), os Parâmetros Nacionais de Qualidade (Brasil, 2006) e as metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Educação de 2010 a 2020.

Os dados foram coletados principalmente a partir dos microdados do Censo Escolar do INEP e organizados com apoio do Laboratório de Dados Educacionais (LDE), além de informações complementares da Semed Altamira. O tratamento desses dados consistiu na sistematização em tabelas, quadros e gráficos, a fim de evidenciar tendências e permitir

comparações interanuais. A análise estatística descritiva, com o cálculo de percentuais e médias quando aplicável, foi fundamental para apresentar o panorama das condições de oferta.

A dimensão acesso incluiu a análise da evolução do número de instituições (creches e pré-escolas), das matrículas efetivadas por etapa e da cobertura em relação à população-alvo, além da distribuição das instituições por zona urbana e rural. Essa análise buscou identificar como a expansão física da rede refletiu nas possibilidades concretas de cumprimento do direito à educação na primeira infância.

Na dimensão infraestrutura, foram observados dados sobre acesso à água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, alimentação escolar, internet e equipamentos pedagógicos (TV, DVD, computadores, impressoras), bem como as condições de acessibilidade dos espaços das unidades de educação infantil.

Por fim, a dimensão formação docente examinou o perfil dos profissionais da educação infantil quanto à escolaridade, tipo de vínculo com a rede, carga horária e evolução do número de docentes.

Os dados coletados, a partir da análise qualitativa das informações sistematizadas na revisão bibliográfica, juntamente com a análise dos documentos, complementou a abordagem quantitativa. A análise qualitativa parte do fundamento de que:

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

Assim, a análise qualitativa foi utilizada no sentido de compreender os dados quantitativos evidenciados acerca dos efeitos do Fundeb sobre as condições de oferta da educação infantil na rede municipal de ensino de Altamira, bem como responder às questões da pesquisa e aprofundar conhecimentos sobre o objeto de estudo, articulado com o contexto no qual está inserido (Minayo, 2002).

Essa articulação entre os dados quantitativos (financeiros e educacionais) com embasamento dos documentos normativos (legislações, planos) foi um pilar central desta pesquisa. Essa integração permitiu não apenas quantificar os avanços e desafios, mas também contextualizá-los e interpretá-los à luz das políticas educacionais e dos direitos assegurados. A triangulação de dados (Denzin; Lincoln, 2011), ao cruzar informações de diferentes naturezas, fortaleceu a validade das conclusões, proporcionando uma compreensão mais abrangente de como os recursos do Fundeb se refletiram, ou não, na melhoria das condições de oferta da

educação infantil em Altamira, alinhando-se ao objetivo da pesquisa de analisar o montante e a destinação dos recursos do Fundeb e seus efeitos na condição de oferta desse nível de ensino no município.

É imperativo, contudo, que a análise aqui apresentada seja compreendida à luz das limitações inerentes ao processo de pesquisa, particularmente aquelas relacionadas à disponibilidade e natureza das fontes de dados. Reconhecer tais restrições não diminui a validade dos achados, mas sim reforça o rigor científico do estudo e a transparência metodológica, delineando o escopo e as condições sob as quais as conclusões foram construídas.

A principal limitação metodológica residiu na natureza dos dados financeiros e educacionais utilizados, que são predominantemente secundários e de caráter declaratório. As informações de receitas e despesas do Fundeb obtidas no Siope e nos RREO são fornecidas pelos próprios municípios. Embora a obrigatoriedade dessa prestação de contas seja legalmente estabelecida para garantir a transparência da gestão fiscal, a fidedignidade da análise depende diretamente da precisão das informações declaradas.

Houve ainda a ausência de balanços completos no Siope para os anos de 2012, 2019 e 2020, o que embora não inviabilize a análise das tendências gerais da década, limita uma compreensão ininterrupta de cada ano fiscal.

Tais limitações foram consideradas na interpretação dos resultados, buscando sempre a maior fidedignidade e coerência possível dentro do escopo e das fontes documentalmente acessíveis, resguardando a análise crítica dos fenômenos observados.

Assim, esta dissertação encontra-se organizada da seguinte forma: a primeira seção corresponde a esta introdução, onde são apresentados o tema, o objeto de estudo, a justificativa da pesquisa, o problema a ser investigado, os objetivos propostos e o detalhamento da metodologia utilizada para o seu desenvolvimento.

A segunda seção, "A Educação Infantil como direito e o seu financiamento no contexto do Fundeb", dedica-se a explorar o direito à educação infantil e as nuances de seu financiamento no âmbito do Fundeb. Nela destacam-se os principais marcos legais e as políticas de redistribuição de recursos que visam assegurar o acesso e a qualidade da educação infantil no Brasil.

Na terceira seção, "A educação infantil no município de Altamira (PA) no contexto do Fundeb (2010 – 2020)", o foco é a apresentação e análise dos dados específicos do município de Altamira, o lócus da pesquisa, considerando seus contextos histórico, político, econômico e social.

Por fim, na quarta seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa, as quais sintetizam os achados e reflexões finais, seguida pela lista de referências utilizadas para embasar esta pesquisa.

## **2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO E O SEU FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DO FUNDEB**

Essa seção aborda o direito à educação infantil e seu financiamento no contexto do Fundeb, destacando os marcos legais e as políticas de redistribuição de recursos na tentativa de garantir o acesso e a qualidade da educação infantil no Brasil.

### **2.1 A constituição da educação infantil como direito e primeira etapa da educação básica brasileira: aspectos conceituais e legais**

A educação infantil no Brasil tem sua trajetória marcada por um significativo avanço no reconhecimento como direito fundamental e primeira etapa da educação básica. Esta subseção explora os aspectos conceituais e legais que fundamentam essa evolução, desde a constituição da criança como sujeito de direitos até as principais legislações que moldaram essa nova perspectiva sobre a infância.

A análise da história da infância no Brasil, conforme Kuhlmann Jr. (1998), Flores (2010), Rosemberg (2002) e Campos e Rosemberg (2009), elucida as mudanças na percepção sobre a criança e seu lugar na sociedade. Kuhlmann Jr. (1998), ao investigar as primeiras instituições brasileiras que lidavam com a infância cita as rodas de expostos e os asilos, destacando que, embora atendessem às necessidades básicas das crianças pequenas, elas também cumpriam uma função educativa voltada à formação para a submissão, em razão da origem social da clientela atendida. As rodas de expostos, por exemplo, dispositivos que permitiam o abandono anônimo de bebês, ilustram um modelo de cuidado assistencialista e discriminatório, muitas vezes operado por profissionais sem formação específica.

Em meados do século passado, para atender às necessidades das famílias trabalhadoras e assegurar o uso da mão de obra dessas famílias ao cuidar de seus filhos, surgiram novas modalidades de atendimento, conhecidas como creches, centros de cuidado ou casas da criança, oferecendo atendimento integral e predominantemente vinculadas a programas sociais. Nesse período, o movimento de mulheres teve um papel significativo nas reivindicações por creches, articulando-se também com outros movimentos sociais (Tiriba, 1992).

Após a garantia do direito das famílias a vagas em creches, o sujeito social criança pequena começou a se consolidar historicamente, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Nesse período, o entendimento da infância como uma fase especial de desenvolvimento foi fortalecido por diversas iniciativas de movimentos internacionais e locais, que visavam garantir condições mínimas de respeito às necessidades infantis. A Declaração Universal dos Direitos da Criança, documento elaborado pela Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) na década de 1950 e reconhecido pelos países signatários, é um exemplo importante desse processo.

Bobbio (1992), em seu livro “A Era dos Direitos”, explora o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos como fundamentos das constituições democráticas modernas. O autor apresenta três teses principais sobre os direitos humanos: (i) os direitos naturais são históricos; (ii) esses direitos surgiram no início da Era Moderna com a concepção individualista da sociedade; (iii) a definição desses direitos é um indicador do progresso histórico das sociedades (Bobbio, 1992), destacando que, no caso dos direitos sociais, como trabalho, saúde e educação, é necessário considerar a especificidade de cada indivíduo, pois certas condições pessoais ou sociais são relevantes na atribuição desses direitos. A partir dessa perspectiva, se entende que a especificidade dos direitos das crianças pequenas à educação é um fenômeno recente, vinculado à construção da infância como um período específico da vida e à concepção da criança como aprendiz.

No contexto brasileiro, a inscrição da educação infantil como um direito da criança surgiu da luta de movimentos de mulheres nas décadas de 1970 e 1980, que defendiam a educação como um direito universal para crianças de 0 a 6 anos e para que trabalhadoras tivessem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas (Rosemberg, 2002). O movimento Criança e Constituinte no Brasil, por exemplo, enfrentou oposição de setores conservadores e religiosos, que viam as creches como um "mal menor", reservadas para crianças cujas mães não podiam cuidar delas ou precisavam trabalhar. Alguns grupos apoiavam a inclusão da pré-escola como um direito à educação, mas viam as creches separadas do conceito de "cuidado/educação", defendendo que o cuidado permanecesse sob a assistência social e as ações filantrópicas (Rosemberg, 2002). A década de 1980 foi um marco na configuração de direitos na área da Educação, especialmente na educação de crianças. Durante esse período, importantes movimentos sociais influenciaram a constituição do ordenamento legal, pressionando os governos federal, estadual e municipal a implementarem novas políticas para o setor em um contexto de redemocratização do país (Flores, 2010).

A Constituição Federal de 1988 foi um divisor de águas, reconhecendo a educação infantil como um direito da criança e um instrumento para a igualdade de oportunidades de gênero, apoiando o trabalho materno fora de casa (Rosemberg, 2002). Em seu texto, a CF/88 estabeleceu princípios fundamentais para o ensino, como a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, Art. 206, I). Além disso, o artigo 208, inciso IV, assegura que: “O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.” (Brasil, 1988,

Art. 208, IV). Ao incluir a creche ao lado da pré-escola no capítulo da Educação, a Constituição Federal de 1988 intensificou os debates e as lutas sobre a concepção da educação infantil como um direito público e universal para todas as crianças e famílias, além de destacar o papel do Estado em fornecer vagas para todas as crianças, com as famílias tendo a opção de decidir se colocam ou não seus filhos na primeira etapa da educação básica. Essas disposições destacam enfaticamente a importância da criança e seus direitos, que devem ser garantidos de maneira democrática e sem discriminação.

Em um texto sobre a trajetória do direito à educação e a importância da implementação dos direitos estabelecidos por lei, Cury (2002) observa:

Declarar um direito é altamente significativo, pois isso o coloca em uma hierarquia que o reconhece solenemente como uma prioridade das políticas sociais. Esse direito se torna ainda mais significativo quando é declarado e garantido pelo poder interventor do Estado, que se compromete a assegurá-lo e implementá-lo (Cury, 2002, p. 259).

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

A partir da década de 1990 e do avanço nas normativas legais, esse nível educacional passou a ter novas redefinições, principalmente, no cenário em que foram criadas políticas públicas que contemplaram a oferta e a integração da educação de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas nos sistemas de ensino.

A legislação reconhece que creches e pré-escolas não são apenas espaços educativos, mas também protegem as crianças cujos responsáveis estão inseridos no mercado de trabalho. Um avanço significativo ocorreu com a promulgação do ECA, pela Lei nº 8.069/90 (Brasil, 1990), afirmando que as crianças têm direito ao pleno usufruto de todos os direitos humanos. O Estatuto enfatiza no art. 54, inciso IV, que é "dever do Estado assegurar à criança [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade" (Brasil, 1990, p. 35). Segundo Ferreira (2000), essa lei é mais do que um simples instrumento jurídico, porque:

Inseriu as crianças e adolescentes no mundo dos direitos humanos. O ECA estabeleceu um sistema de elaboração e fiscalização de políticas públicas voltadas para a infância, tentando com isso impedir desmandos, desvios de verbas e violações dos direitos das crianças. Serviu ainda como base para a construção de uma nova forma de olhar a criança: uma criança com direito de ser criança. Direito ao afeto, direito de brincar, direito de querer, direito de não querer, direito de conhecer, direito de sonhar. Isso quer dizer que são atores do próprio desenvolvimento (Ferreira, 2000, p. 184).

Em nível federal, a década de 1990 do século passado e os primeiros anos do século XXI foram períodos importantes para a criação de definições legais e conceituais no campo educacional. Destaca-se ainda a LDB 1996 ao tratar da composição dos níveis escolares, inserindo a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Definindo que a sua finalidade “é promover o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996). Criada com base nos princípios da Constituição Federal, a LDB 1996 estabelece os deveres do Estado em relação à educação da escola pública, definindo as responsabilidades com a colaboração da União, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, foi um marco histórico ao inserir a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, separando-a da assistência social. Em seu artigo 21, o documento define a "educação escolar" como um sistema composto pela "educação básica, incluindo a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; [e] educação superior" (Brasil, 1996). Complementando essa definição, o artigo 29 da LDB, em sua redação original, estabelecia a finalidade da educação infantil como o "desenvolvimento integral da criança de até 6 (seis) anos..." (Brasil, 1996).

A primeira alteração significativa nesse panorama legislativo ocorreu com a Lei nº 11.274, de 2006. Essa legislação promoveu uma mudança estrutural ao ampliar o ensino fundamental para nove anos. Ao determinar a obrigatoriedade da matrícula no primeiro ano do ensino fundamental aos seis anos de idade, essa lei redefiniu, de forma implícita, a faixa etária da educação infantil para crianças de 0 a 5 anos.

A consolidação dessa nova estrutura foi formalizada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que tornou a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos. Para adequar a legislação ordinária a essa diretriz constitucional, o artigo 29 da LDB foi alterado pela Lei nº 12.796, de 2013, que passou a definir o desenvolvimento da criança "de até 5 (cinco) anos" (Brasil, 2013).

Conforme a nova redação da LDB, o artigo 30 complementa a organização da educação infantil. O documento estabelece que a oferta será realizada em "I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; [e] II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade" (Brasil, 2013, art. 30, incisos I e II).

No que se refere à formação dos docentes, a LDB de 1996 já estabelecia em seu artigo 62 que a formação para atuar na educação básica seria em nível superior. No entanto, o texto original foi alterado. Conforme a Lei nº 13.415, de 2017, a formação de professores deve ser em nível superior, em curso de licenciatura plena, mas admite-se, como formação mínima para

o magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a formação em nível médio, na modalidade normal (Brasil, 2017).

Apesar dos avanços na formalização da educação infantil, a LDB, desde sua redação original, carrega uma contradição central que se perpetua. Ao mesmo tempo em que o artigo 62 estabelece a formação em nível superior como padrão ideal para os docentes, ele admite a formação em nível médio como a qualificação mínima para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Essa flexibilidade, que se manteve nas alterações subsequentes, não é uma simples concessão pragmática; ela é a prova de um compromisso político que prioriza o acesso sobre a qualidade. Na prática, a lei desvaloriza implicitamente o trabalho com a primeira infância, ignorando o consenso pedagógico de que, quanto mais jovem a criança e mais acelerado seu desenvolvimento, maior deveria ser a qualificação e o preparo do profissional responsável. Em outras palavras, a legislação garante que haja um adulto em sala de aula, mesmo que não seja o mais bem preparado para o papel.

Em consonância com a legislação, o Ministério da Educação publicou, em 1998, dois anos após a aprovação da LDB 1996, o documento “Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil” (Brasil, 1998b), que contribuiu, significativamente, para a formulação de diretrizes e normas da educação da criança pequena em todo o país. No mesmo ano, foi lançado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (Brasil, 1998a). Este documento, de caráter nacional, configurava-se como um conjunto de referências e orientações pedagógicas que visavam "contribuir com a implantação ou implementação de práticas educativas de qualidade que possam promover e ampliar as condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras" (Brasil, 1998a, p. 13). Sua função principal era "contribuir com as políticas e programas de educação infantil, socializando informações, discussões e pesquisas, subsidiando o trabalho educativo de técnicos, professores e demais profissionais da educação infantil e apoiando os sistemas de ensino estaduais e municipais" (Brasil, 1998a, p. 13).

Com a homologação da Resolução nº 5, de dezembro de 2009, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, consolidou-se mais um marco legal que visou a oferta dessa etapa, apresentando a criança como:

sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (Brasil, 2009, p. 1).

Nesse contexto, essa visão coloca a criança como protagonista do próprio desenvolvimento e como participante ativa na produção cultural, rejeitando uma ideia passiva de educação. Em suma, o sujeito é entendido como um agente que transforma e é transformado pelas experiências, relações e práticas cotidianas.

Dentre as funções dessa etapa, conforme disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução nº 5/2009), destacam-se a função social, para assegurar um ambiente acolhedor e inclusivo, que respeite a diversidade e contribua para a equidade social; a função pedagógica, para promover práticas educativas que estimulem o desenvolvimento integral da criança, respeitando sua individualidade e ritmo de aprendizagem; a função cultural, para valorizar a cultura infantil, integrando saberes locais e experiências que fortaleçam a identidade cultural das crianças.

A singularidade da educação infantil como etapa da educação básica está em sua abordagem integral, que combina o cuidar e educar de forma indissociável. Essa perspectiva é consolidada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, estabelecidas pela Resolução nº 5/2009, e posteriormente também pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2018) que definem o brincar como eixo estruturante das práticas pedagógicas e reconhecem a criança como protagonista de seu desenvolvimento.

As discussões presentes na legislação avançaram no reconhecimento da criança na condição de sujeito de direitos, refletindo esse reconhecimento nos documentos que o MEC instituiu nesse período. Isso se observa tanto nos Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (Campos; Rosemberg, 2009), quanto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Brasil, 2010), na medida em que ambas verificam problemas relacionados com as condições de oferta presentes nas instituições públicas e privadas, principalmente, as que atendiam a população de 0 a 3 anos de idade, as quais vão requerer uma atenção maior por parte do poder público para garantir que o direito à educação possa se constituir em padrões de qualidade social para todas as crianças do país. Barreto (1998) ressalta que:

Apesar do avanço da legislação no que diz respeito ao reconhecimento da criança à educação nos seus primeiros anos de vida, também é importante considerar os inúmeros desafios impostos para o efetivo atendimento desse direito, que podem ser resumidos em duas grandes questões: a de acesso e a da qualidade do atendimento. As instituições de Educação Infantil no Brasil, devido à forma como se expandiu, sem os investimentos técnicos e financeiros necessários, apresenta, ainda, padrões bastante aquém dos desejados [...] a insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos; a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de cuidar e educar, a inexistência de currículos ou propostas pedagógicas são alguns problemas a enfrentar. Barreto (1994, p. 25).

O direito à educação infantil, assim, inclui não só o acesso, mas também a qualidade da educação oferecida. Campos (1998) questiona qual a educação que se almeja para a construção de uma sociedade mais democrática e solidária, e até que ponto a educação infantil que chega aos diversos segmentos sociais responde às exigências contemporâneas de aprendizagem e respeita o direito de crianças e profissionais de se desenvolverem enquanto seres humanos. se desenvolverem enquanto seres humanos (Campos, 1998).

Na transição da “creche” para instituição educacional, os questionamentos sobre a qualidade oferecida nesses espaços começaram a surgir (Brasil, 1998):

Nas últimas décadas, os debates em nível nacional e internacional apontam para a necessidade de que as instituições de Educação Infantil incorporem de maneira integrada as funções de educar e cuidar [...]. As novas funções para a Educação Infantil devem estar associadas a padrões de qualidade [...] (Brasil, 1998, p. 23).

Historicamente, a qualidade da educação no Brasil se manifestou simbolicamente em três significados distintos. Inicialmente, estava relacionada ao acesso. Em seguida, evoluiu para a ideia de fluxo, definida como o número de alunos que progridem ou não dentro de um sistema de ensino. Mais recentemente, a partir da década de 1990, a qualidade passou a ser associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. Essa última abordagem, embora não tenha superado completamente as duas primeiras, revelou a persistência de condições precárias de oferta e resultados educacionais desiguais e insatisfatórios, especialmente para os segmentos mais pobres da população (Oliveira; Araujo, 2005).

Em consonância com os direitos e princípios constitucionais, uma educação de qualidade, no momento histórico atual, deve englobar a garantia de acesso, condições adequadas de permanência e aprendizagem, a promoção do desenvolvimento humano, político e social, a emancipação e a inserção social, além da não reprodução de mecanismos de diferenciação e exclusão (Oliveira; Araujo, 2005).

Em busca de uma "normatização" educacional, o governo brasileiro passou a oferecer algumas diretrizes, como o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) (Brasil, 1998), os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI) (Brasil, 2006) e os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (IQEI) (Brasil, 2009)<sup>6</sup>. Conforme esses Indicadores:

---

<sup>6</sup> É importante notar que, um novo documento com Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil foi lançado em 2025, sob o título de "Qualidade e Equidade na Educação Infantil" (disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>).

[...] a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições (Brasil, 2009, p.14).

Os PNQEI (Brasil, 2006) e os IQEI (Brasil, 2009) se constituíram como subsídio para os educadores no país, tanto na formação continuada quanto para a elaboração de propostas de trabalho e para a própria prática, ambos voltados para a oferta de uma educação infantil de qualidade, como um aspecto essencial para garantir os direitos das crianças. É importante ressaltar que as sugestões contidas nesses documentos não são obrigatórias; cada sistema de ensino deve adaptá-las à sua própria realidade, levando em consideração as características da comunidade onde a instituição de ensino está inserida. No campo educacional, a qualidade é um termo polissêmico (Oliveira; Araújo, 2005; Cury, 2014), que deve ser construído socialmente, considerando o contexto histórico e cultural, e se alterando ao longo do tempo e do espaço (Dourado; Oliveira, 2009).

A reflexão sobre o conceito de qualidade na educação é vasta e se associa a diferentes ideias e dimensões. Algumas dessas dimensões de qualidade implicam diretamente a alocação de recursos financeiros, como equipamentos, materiais didáticos, infraestrutura das escolas, salário dos profissionais da educação, número de alunos por turma e docente, dentre outros insumos. Outros aspectos, contudo, não implicam diretamente a alocação de recursos, mas estão relacionados à gestão da escola e do sistema de ensino, ao currículo, ao projeto político-pedagógico, ao ambiente escolar, ao apoio e envolvimento da família no aprendizado dos alunos (Waltenberg, 2006).

No contexto brasileiro, para concretizar o princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade, a LDB 1996, define, no art. 4º, inciso IX, “padrões mínimos de qualidade de ensino” como a “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996). Embora seja uma definição genérica, a lei ressalta a associação entre insumos mínimos e padrões mínimos de qualidade, e também determina o estabelecimento pela União, com a colaboração dos estados, Distrito Federal e municípios, de um “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental baseado no cálculo do custo mínimo por aluno” (Brasil, 1996, art. 74).

A Emenda Constitucional nº 14/1996 marcou um ponto de virada ao inserir pela primeira vez na Constituição Federal (Art. 211, § 1º), a exigência legal de recursos financeiros adequados para garantir uma educação de qualidade. Com isso, a União foi incumbida de uma função redistributiva e supletiva, visando "garantir equalização de oportunidades educacionais

e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Brasil, 1996).

A EC nº 14/1996 estabeleceu um prazo de cinco anos (Art. 60 do ADCT, § 4º) para a definição do valor por aluno que asseguraria esse padrão, prazo que venceu em 31 de dezembro de 2001 sem a devida ação governamental. Diante dessa omissão, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em um processo amplamente participativo, desenvolveu os conceitos de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), publicados em 2007 (Carreira; Pinto, 2007) e atualizados em 2018 (Pinto; Nascimento; Cara; Pellanda, 2018). Esses estudos e materiais técnicos foram fundamentais para um extenso processo de mobilização social e comunicação pública que culminou na normatização do CAQi pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2010)<sup>7</sup>, na legalização do sistema CAQi-CAQ no PNE/2014 e, por fim, na constitucionalização do CAQ pela EC nº 108/2020. No entanto, apesar dessa sólida base legal e da demanda constitucional existente desde 1996, o padrão mínimo de qualidade da educação permanece descumprido há mais de 25 anos pelos entes federados, sob a coordenação da União, evidenciando que a discussão sobre o padrão mínimo de qualidade a ser implantado no país, cujo mecanismo de viabilização é o sistema CAQi-CAQ, ainda enfrenta desafios significativos para sua plena efetivação.

Garantir padrões de qualidade na oferta educativa em nível nacional, respeitando as diversidades regionais e locais, por meio do estabelecimento do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional e da complementação da União em sua função supletiva e redistributiva, é essencial para reduzir as desigualdades nas condições de oferta e nos resultados educacionais. No que se refere à normatização de um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente, o artigo 38 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, aborda a responsabilidade dos entes federados ao afirmar sobre o financiamento da educação básica:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no Art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. O parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade [...] (Brasil, 2007, Art. 38).

Em um país federativo como o Brasil, com tantas desigualdades econômicas e sociais, o papel da União é fundamental. Ela cumpre uma “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos

---

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ceb-2010>.

municípios" (Brasil, 1988), pois o direito à educação pressupõe igualdade de condições para todos. No entanto, o modelo de federalismo adotado no Brasil gera uma tensão na garantia desse direito: uma maior descentralização pode acentuar as desigualdades. Desse modo, o papel de contrapeso da União, por meio de ações supletivas, torna-se essencial (Oliveira; Souza, 2010).

Essa função supletiva e redistributiva da União se manifesta de forma determinante no financiamento da educação infantil no Brasil, especialmente no contexto do Fundeb. Embora recursos financeiros não garantam a educação de qualidade em todos os seus aspectos e dimensões, eles são essenciais para o custeio de recursos e insumos que garantam condições de qualidade (Alves, 2012; Carreira; Pinto, 2007)

Com base nessa premissa, discute-se na subseção 2.2 o financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb, um exemplo claro da tentativa de mitigar as disparidades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade em todo o país.

## **2.2 O financiamento da educação infantil no Brasil no contexto do Fundeb**

Com a apresentação dos ordenamentos legais na subseção anterior, consolidou-se a compreensão da criança como detentora de direitos e o reconhecimento da educação infantil como uma necessidade social para a política educacional brasileira. Esta subseção vem, assim, não apenas apontar os avanços no financiamento dessa etapa de ensino, mas também os limites desses progressos, que carecem de políticas de investimento correspondentes para a garantia de uma qualidade educacional condizente com os preceitos legais.

Historicamente, a educação infantil no Brasil, especialmente para crianças de baixo status socioeconômico e de famílias trabalhadoras, era predominantemente vista sob a ótica da assistência social, um misto de assistencialismo e problema de saúde pública. Até a década de 1960, a baixa participação feminina no mercado de trabalho e a visão da mulher como "rainha do lar" e detentora exclusiva da "função materna" desestimulavam a priorização de uma política pública permanente para a educação infantil. No entanto, a partir da década de 1970, com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e as mudanças socioculturais, a reivindicação de sindicatos e associações feministas pela transformação das creches de meros "depositários de crianças" para locais de sociabilização e estímulo pedagógico ganhou força (Jesus, 2008, p.3).

Ao estabelecer o direito à educação das crianças brasileiras, a CF/1988 (Brasil, 1988) e a LDB 1996 (Brasil, 1996a) definiram a educação como "direito público e subjetivo", sob a corresponsabilidade do Estado e da família. No entanto, a legislação concentrou a responsabilidade primordial de oferta no poder público municipal, muitas vezes sem considerar

as severas restrições orçamentárias enfrentadas por muitos desses municípios. É plausível que essa decisão tenha desconsiderado as dificuldades que as administrações locais já enfrentavam para manter o ensino fundamental, o que, por extensão, sugeriria um desafio ainda maior quando se trata de oferecer uma educação infantil de qualidade, cujas demandas por cuidado e educação integrada exigem investimentos substanciais. Para que os direitos previstos na legislação se concretizem na prática e recebam a devida proteção, é imperativo garantir meios adequados para o seu financiamento, caso contrário, como afirma Cury (1998, p.10) “o Direito, embora proclamado, fica inócuo”. A ineficácia de um direito sem lastro financeiro se manifesta na insuficiência de vagas, na precariedade de infraestrutura das unidades, na falta de materiais pedagógicos adequados e na desvalorização dos profissionais, comprometendo a qualidade integral do atendimento à criança (Jesus, 2008).

Diante dessas proposições, pesquisas foram conduzidas para analisar os impactos e as potencialidades relacionadas ao alcance das metas condicionantes para a educação infantil no PNE 2001 (Corrêa, 2011). Esse cenário impulsionou estudos e debates sobre a possibilidade de criação de um fundo destinado exclusivamente à educação infantil ou, de forma mais abrangente, a toda a educação básica. A luta pela criação de um novo fundo de financiamento educacional foi intensamente mobilizada. Conforme observa Sena (2004).

A luta pela criação do FUNDEB teve como ponto de partida a inclusão de creches. Em torno da pauta, uniram-se quase 200 entidades da sociedade, elevada quantidade de membros de diversas entidades políticas, milhares de pessoas que mobilizaram o país a favor de um fundo para a Educação Básica. Nesse sentido, era condição intrínseca a inclusão da Educação Infantil. Criou-se o “Movimento FUNDEB pra Valer”, que teve como lema “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”, esse movimento acompanhou todo o processo de criação do fundo, desde o envio da proposta ao Governo em 2005, inclusive após a sua criação, em 2007 (Sena, 2004, p. 23).

Em 2006, após uma forte mobilização de diversos atores sociais, como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), conhecido pela campanha Fraldas Pintadas: Educação Começa no Berço e parte do movimento Fundeb para Valer da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi criado o Fundeb.

A partir do ano seguinte (2007), o fundo substituiu o Fundef, que havia sido instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996. O Fundef, apesar de ter representado uma ruptura no processo histórico de exclusão de parte das crianças e adolescentes do acesso à educação básica, notadamente dos setores de baixa renda, foi duramente criticado por excluir a educação infantil e outras modalidades do aporte de recursos destinados ao ensino fundamental. Essa exclusão levou a protestos de diversos autores, educadores e setores organizados da sociedade (Jesus, 2008). Com o Fundef, os estados

deixaram de investir em educação infantil, sobrepondo os municípios brasileiros, que já enfrentavam dificuldades orçamentárias (Melchior, 1997). Ao contrário do Fundef, o Fundeb incorporou a creche e todas as etapas e modalidades da educação básica ao seu escopo de financiamento, estabelecendo sua vigência inicial de 2007 a 2020.

O Fundeb constitui-se como um fundo contábil de caráter redistributivo, formado por recursos da União, Estados e Municípios. Ele é alimentado pela destinação de 20% das receitas de determinados impostos e transferências dos entes federados, incluindo receitas relacionadas à dívida ativa, juros e multas vinculadas a esses impostos. Seu objetivo primordial é apoiar a educação básica, tanto na manutenção e no desenvolvimento do ensino quanto na valorização dos profissionais da educação, assegurando inclusive uma remuneração condigna, conforme o Art. 2º da lei que o instituiu (Brasil, 2007). A educação infantil, em particular, ganhou maior destaque na agenda política a partir das intensas tensões e conflitos gerados durante a aprovação do Fundeb no Congresso Nacional, resultado direto da mobilização da sociedade civil organizada em seus diversos segmentos e instâncias. Esse processo garantiu maior institucionalização e um financiamento mais estruturado para a educação infantil, além de incentivar a União a aumentar seu investimento federal na educação básica.

A instituição do Fundeb em 2007 representou um marco significativo na estrutura de financiamento da educação pública brasileira, e contribuiu expressivamente para a redistribuição de recursos entre estados e municípios, visando reduzir as disparidades regionais no âmbito da educação básica. Um dos principais avanços do Fundeb foi a ampliação do conceito de educação básica, incorporando de forma efetiva a educação infantil ao financiamento público, algo que até então não contava com recursos claramente definidos, mesmo após a inclusão dessa etapa pela LDB 1996. Somente a partir da criação do Fundeb, e especialmente com a elevação da complementação da União para 10% do total do Fundo a partir de 2010, consolidou-se um compromisso federal mais efetivo com as etapas iniciais da educação. Essa medida permitiu que os municípios com menor capacidade arrecadatória recebessem reforço orçamentário, contribuindo decisivamente para a ampliação do acesso e para o início da construção de uma política pública mais equitativa. Conforme apontam Santos (2017) e Bassi (2011), essa política teve efeitos diretos sobre o aumento das matrículas na educação infantil, notadamente nas creches, bem como na municipalização do atendimento a crianças de 0 a 3 anos.

Os impactos positivos do Fundeb também podem ser observados nos dados do Censo Escolar de 2010, que indicaram crescimento expressivo nas matrículas em creches entre os anos de 2007 e 2010 no âmbito nacional. Segundo Macêdo e Dias (2011), esse crescimento foi, em

média, de 10% entre 2007 e 2009, sendo confirmado pelo acréscimo de 9% nas matrículas em creches entre 2009 e 2010, especialmente na faixa etária de 0 a 3 anos. Dados do IBGE reforçam essa tendência: em 2007, apenas 17,1% das 11,2 milhões de crianças nessa faixa etária frequentavam creches, enquanto 70,1% das crianças de 4 a 5 anos estavam matriculadas. Esses indicadores refletem o impacto positivo do fundo na expansão da oferta educacional, especialmente nas etapas iniciais. Além da ampliação do atendimento, o Fundeb trouxe avanços importantes para a valorização da educação infantil como direito educacional. Conforme argumenta Santos (2012), o fundo atribuiu maior visibilidade à educação das crianças pequenas, vinculando recursos públicos ao seu atendimento desde o nascimento, e consolidando um conceito sistêmico e dinâmico de educação básica, também contribuiu para a valorização dos profissionais da educação e para o fortalecimento da gestão municipal, embora ainda persistam desigualdades na qualidade do atendimento ofertado, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades sociais.

Apesar desses avanços inegáveis, os recursos disponibilizados pelo Fundeb mostraram-se insuficientes para garantir mudanças estruturais mais amplas e para o custeio de uma qualidade socialmente referenciada. Dentre os principais entraves, destacam-se a definição dos fatores de ponderação, que em 2007, foram fixados em 0,80 para creches e 0,90 para pré-escolas. Tais valores não refletiam os custos reais inerentes a essas etapas da educação infantil, que demandam uma relação aluno/professor mais adequada, espaços físicos adequados para faixa etária das crianças e consequentemente materiais específicos.

Estudos como os de Verhine e Magalhães (2006) estimaram o custo-aluno-manutenção (CA\_MAN) e custo-aluno-econômico (CA\_ECO) na educação infantil, revelando que a categoria pessoal (docente e não docente) corresponde ao percentual mais elevado (66,75%) dos custos. Os custos para creches eram significativamente mais altos (CA\_MAN R\$ 3.093,00 e CA\_ECO R\$ 3.841,00) do que para pré-escolas (CA\_MAN R\$ 1.465,00 e CA\_ECO R\$ 1.665,00), evidenciando que os fatores de ponderação do Fundeb eram insuficientes para cobrir as reais necessidades. Essa disparidade limitava a efetiva expansão do atendimento com qualidade e das condições oferecidas (Davies, 2008; Araújo, 2006; Pinto, 2006; 2007). Soma-se a isso a controversa permissão para repasse de recursos públicos a instituições privadas, o que compromete os recursos que deveriam ser integralmente destinados à oferta pública e universal, especialmente na educação infantil, onde a demanda é crescente.

Historicamente negligenciada pelas políticas públicas em termos de financiamento robusto e prioritário, a educação infantil ainda enfrenta inúmeros desafios, mesmo após os avanços promovidos pelo Fundeb. As disparidades regionais continuam impactando

drasticamente o financiamento e, consequentemente, a qualidade do atendimento ofertado, evidenciando a necessidade premente de estratégias mais comprometidas com a equidade e com a efetivação plena do direito à educação na primeira infância. Pesquisas como a de Farenzena e Machado (2006, p. 76) demonstraram que os estados e municípios das regiões Sul e Sudeste apresentavam maior percentual de investimentos na educação infantil, enquanto Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda precisavam ampliar seus percentuais mínimos, configurando um "*apartheid* educacional" também na dimensão regional. Ainda que a Constituição Federal de 1988 reconheça a Educação como direito social fundamental, na prática, a insuficiência crônica de recursos e a fragilidade das estruturas públicas em muitas localidades impedem a universalização com o padrão de qualidade almejado.

Por fim, é importante reconhecer que os avanços conquistados, especialmente na educação infantil, são frutos das lutas históricas de movimentos sociais, em especial de mulheres, que reivindicaram o direito ao acesso a creches e a instituições de educação para os filhos. A consolidação dessas conquistas, no entanto, dependerá da continuidade dessas lutas e do comprometimento efetivo dos governos federal, estaduais e municipais com as demandas das comunidades. A implementação do Fundeb trouxe contribuições relevantes ao estabelecer prioridades de investimento para a educação infantil, refletidas em um pequeno, porém significativo, aumento nos orçamentos municipais destinados a essa etapa. Apesar das limitações, o fundo representou um divisor de águas na construção de uma nova concepção de escola pública no Brasil, promovendo esforços contínuos pela melhoria da qualidade educacional. Nesse contexto, torna-se essencial analisar as políticas e os programas desenvolvidos ao longo dos últimos anos para atender às demandas da educação infantil no país, tema que será aprofundado na próxima subseção desta dissertação.

### **2.3 Políticas e programas voltados para educação infantil no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco ao deliberar o direito das crianças a receber, desde o nascimento, atendimento educacional em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos), configurando-o como um dever do Estado com a educação escolar pública. Adicionalmente, esse direito à educação pública e gratuita foi reafirmado no ECA (Brasil, 1990), bem como o direito dos pais trabalhadores urbanos e rurais à assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas.

No tocante ao estabelecido originalmente na CF/88, as últimas décadas foram marcadas por importantes emendas constitucionais que alteraram e consolidaram aspectos sobre a Educação Infantil. A Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.274,

determinou a ampliação do ensino fundamental para nove anos, e não mais oito anos , de duração. Essa alteração implicou que as crianças de 6 anos que eram atendidas na educação infantil, passaram a frequentar o primeiro ano do ensino fundamental (Brasil, 2006). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 tornou compulsória a matrícula de crianças a partir dos 4 anos completos, estabelecendo o direito público subjetivo à educação infantil como uma prerrogativa constitucional indisponível. Isso significa que os municípios não podem demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante de disponibilizar vagas em estabelecimentos públicos para toda a demanda nessa faixa etária. Tal medida representa um grande desafio em relação à situação de atendimento vigente e é refletida na Meta 1 do Plano Nacional de Educação para 2014-2024 (Brasil, 2013; 2015; Observatório do PNE, s.d., Meta 1).

A LDB 1996 avançou ao reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Brasil, 1996). É ainda nesta lei, alterada em 2013 pela Lei nº 12.796 (Brasil, 2012), que a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos foi instituída e a previsão de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi inserida.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em 2017 para a educação infantil e o ensino fundamental, representa um marco na política educacional brasileira ao estabelecer uma proposta comum de ensino para todo o território nacional. O documento propõe direitos de aprendizagem e desenvolvimento para as crianças, com o intuito de nortear as práticas pedagógicas e uniformizar a qualidade. A BNCC busca orientar uma formação integral baseada nos eixos estruturantes da educação infantil, a brincadeira e a interação, visando a um desenvolvimento pleno da criança.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil, apesar de seu caráter oficial e obrigatório, tem sido amplamente criticada no campo da educação. Há um consenso entre especialistas e educadores de que, ao adotar a lógica de "competências e habilidades" e objetivos de aprendizagem, o documento reflete uma visão pragmática e alinhada ao modelo neoliberal (Barbosa et al., 2019; Cury et al., 2018; Souza, 2018).

Essa abordagem levanta o receio de uma "escolarização" precoce e do "empobrecimento do currículo", já que pode transformar a educação infantil em uma etapa preparatória para o ensino fundamental. Essa discussão demonstra que o documento é visto como algo "prescritivo e regulatório" que, na prática, pode reduzir a autonomia docente e ignorar as particularidades da infância, criando uma tensão entre o discurso oficial de formação integral e a possibilidade

de uma abordagem mais conteudista. O documento, embora possa ter sido bem-intencionado em sua versão preliminar, na visão dos autores, perde valor histórico para a construção de uma educação infantil de qualidade ao adotar a perspectiva neoliberal. Eles reafirmam que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 2009 são mais avançadas e devem ser a referência para a educação infantil no Brasil, sem homogeneizar as propostas curriculares.

Em relação à organização federativa da educação, a Constituição Federal estabelece no art. 211 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Esse regime de colaboração entre os entes federados não apenas estrutura a divisão de responsabilidades, mas também define competências prioritárias. Esse direcionamento legal teve repercussões diretas na valorização e na consolidação da educação infantil como etapa integrante da educação básica e como direito das crianças e das famílias. Ao estabelecer a prioridade municipal sobre essa etapa, o artigo 211 reconhece o papel central dos municípios na garantia do acesso, da qualidade e da equidade na oferta da educação infantil, sobretudo nos territórios locais, onde se concretizam as políticas públicas.

Além disso, esse artigo foi fundamental para sustentar outras normativas e políticas voltadas à ampliação do atendimento à primeira infância, como os planos decenais de educação (a exemplo do PNE), que reafirmam o compromisso com a universalização da pré-escola e a ampliação das vagas em creches. A colaboração entre os entes federados, prevista no caput do artigo, também fortalece a possibilidade de apoio técnico e financeiro da União e dos estados aos municípios, especialmente aqueles com menor capacidade de investimento. Isso é essencial para superar desigualdades históricas e territoriais na oferta da educação infantil, garantindo que todas as crianças, independentemente de sua origem ou localidade, tenham acesso a um atendimento gratuito e de qualidade social.

Cabe à União a coordenação da política nacional da educação, com exercício de função normativa, redistributiva e supletiva, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para desenvolvimento dos respectivos sistemas e da oferta da educação básica obrigatória.

O quadro 3 ilustra como o sistema educacional está organizado a partir das competências prioritárias de oferta, revelando que os municípios são os principais responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental nos anos iniciais. Tal estrutura reforça a importância de

políticas públicas que consideram as especificidades locais e regionais, sobretudo em contextos de maior vulnerabilidade social, como ocorre em muitos municípios da região amazônica.

**Quadro 3 – Sistema educacional brasileiro**

Etapas	Descrição	Faixa etária	Responsabilidade Prioritária
<b>Educação Infantil</b>	Primeira etapa da Educação Básica.	0 a 5 anos	<b>Municípios.</b>
<b>Ensino Fundamental</b>	Segunda etapa da Educação Básica, com duração de 9 anos.	6 a 14 anos	<b>Municípios e Estados.</b>
<b>Ensino Médio</b>	Etapa final da Educação Básica, com duração mínima de 3 anos.	15 a 17 anos	<b>Estados e Distrito Federal.</b>
<b>Educação Superior</b>	Nível mais elevado de ensino, voltado para a formação de profissionais em diversas áreas.	-	<b>União.</b>
<b>Modalidades de Ensino</b>	Ensino que se aplica a diferentes etapas da Educação Básica e Superior, com características específicas.	-	<b>União, Estados e Municípios.</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Na organização federativa do Brasil, que se caracteriza pela colaboração e ainda está em desenvolvimento, os municípios têm a opção de se unir ao sistema educacional de seus respectivos estados ou criar um sistema próprio em conjunto com eles. Contudo, a maioria dos municípios permanece vinculada aos sistemas estaduais de ensino. Isso implica que o estado detém a responsabilidade pela criação de normas, fiscalização e suporte técnico para a educação infantil, tanto em instituições públicas quanto privadas, dentro desses municípios (Abuchaim, 2015).

Em termos de direcionamento pedagógico, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), são documentos de cumprimento obrigatório para todas as instituições de educação infantil. Publicadas inicialmente em 1999 (Brasil, 1999), essas diretrizes foram revogadas e substituídas por uma nova resolução em 2009 (Brasil, 2009). Este documento fundamental estabelece a inseparabilidade entre o cuidado e a educação no atendimento às crianças pequenas, delinea o currículo para essa fase, detalha seus objetivos e, notavelmente, em seu artigo 5º, define de maneira explícita a identidade da educação infantil.

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

§ 1º É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 2º É obrigatoriedade a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

§ 3º As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil.

§ 4º A frequência na Educação Infantil não é pré-requisito para a matrícula no Ensino Fundamental (Brasil, 2009, art. 5º, parágrafo 1º, 2º, 3º, 4º).

O PNE 2014-2024, aprovado pelo Congresso Nacional, é um componente central da estrutura legal educacional do Brasil. Com a Emenda Constitucional nº 59/2009 (Brasil, 2009), o PNE tornou-se um requisito constitucional, devendo ser elaborado a cada década para servir de base aos planos educacionais estaduais, distritais e municipais. Essa medida visa incentivar a colaboração entre os diferentes níveis de governo, permitindo que atuem de forma coordenada para atingir os objetivos do Plano. A implementação do PNE busca assegurar a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), atrelando suas ações a uma porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinada ao investimento em educação.

Por fim, é importante mencionar a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que estabelece o Marco Legal da Primeira Infância. Essa lei enfatiza a importância das políticas públicas para essa faixa etária, reconhecendo a singularidade e a relevância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano. Em seu artigo 16, a lei declara:

A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica. (Brasil, 2016, Art.16).

No contexto brasileiro, a União desempenha um papel importante no financiamento e no suporte à educação infantil por meio de programas federais coordenados pelo Ministério da Educação. Ao longo das últimas décadas, o Brasil implementou diversas políticas e programas destinados a promover a educação infantil. Essas iniciativas têm como objetivo principal assegurar o acesso e a qualidade do atendimento às crianças de 0 a 5 anos, em consonância com os marcos legais e diretrizes nacionais, e visam, em parte, mitigar os desafios de financiamento e qualidade previamente discutidos. Nesse sentido, destacam-se os seguintes programas e políticas federais que marcaram avanços significativos no setor:

#### **a) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)**

Criado em 2007 pelo MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Proinfância visa a ampliar a rede pública de educação infantil. O Programa fornece assistência técnica e financeira para a construção de novas unidades de educação infantil e para a aquisição de equipamentos e materiais necessários. Segundo dados disponíveis até 2014, o Proinfância foi responsável pela construção de 8.728 unidades de educação infantil.

As construções utilizam projetos arquitetônicos padronizados elaborados pelo FNDE e os municípios participantes devem comprovar a titularidade e a adequação do terreno destinado à obra. Essa comprovação é feita por meio de documentos como plantas de localização e mapas de terreno.

Apesar de sua importância, os municípios enfrentam desafios para manter as novas unidades em funcionamento até que os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) estejam disponíveis. Para mitigar esse problema, a Lei nº 12.499, de 2011, autorizou a União a transferir recursos financeiros diretamente aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de apoiar a manutenção de matrículas em novas unidades públicas de educação infantil.

O Proinfância também se preocupa com a qualidade do atendimento. Por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi), o MEC oferece suporte técnico e pedagógico aos municípios, incluindo consultorias especializadas para planejar, implementar e avaliar propostas pedagógicas alinhadas às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Essas ações visam promover o uso eficaz dos espaços físicos das unidades, levando em consideração suas características arquitetônicas e pedagógicas.

### **b) Programa Brasil Carinhoso**

Complementando o Proinfância, o programa Brasil Carinhoso foi instituído em 2012 como uma estratégia para combater a pobreza extrema entre famílias com crianças de 0 a 6 anos. Por meio da transferência direta de recursos e da ampliação do acesso às creches, o programa contribui para a integração das políticas de educação, saúde e assistência social, visando melhorar as condições de vida e o desenvolvimento infantil. O Brasil Carinhoso é uma ação intersetorial que busca garantir o atendimento educacional de qualidade às crianças em situação de vulnerabilidade econômica. Ele oferece suporte financeiro para ampliar a oferta de matrículas na educação infantil, além de implementar ações integradas que envolvem saúde, alimentação e assistência social. O Programa é uma iniciativa conjunta do MEC, do Ministério da Saúde e do Ministério do Desenvolvimento Social.

### **c) Programas Complementares**

Além dos programas principais, a União também apoia a educação infantil por meio de programas complementares que abrangem aspectos essenciais do atendimento escolar:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): com diretrizes voltadas à garantia de alimentação de qualidade e adequada às necessidades nutricionais na faixa etária das crianças, com financiamento diferenciado, o PNAE promove a

segurança alimentar e nutricional, contribuindo diretamente para o bem-estar e o rendimento escolar;

- Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE): destina-se a fornecer transporte escolar para crianças residentes em áreas do campo, garantindo seu acesso às instituições de ensino;
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): direciona recursos diretamente às escolas para melhorias em infraestrutura, aquisição de materiais pedagógicos e manutenção das unidades;
- Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE): fornece livros e materiais didáticos às escolas, promovendo o acesso à leitura e incentivando o desenvolvimento do hábito de ler.

#### **d) Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Infantil:**

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009) é um componente essencial da política federal para a educação infantil. Em parceria com universidades e outras instituições, o Ministério da Educação (MEC) promove ações de capacitação para professores e gestores municipais com foco na qualificação das práticas pedagógicas. Essas ações incluem a realização de oficinas, cursos e assessoramento técnico, sempre em consonância com as DCNEI e as metas estabelecidas pelo PNE.

Essas iniciativas em conjunto têm promovido avanços significativos no acesso e na qualidade da educação infantil, especialmente com o aumento das matrículas e na melhoria na distribuição de recursos. No entanto, ainda se enfrenta desafios expressivos, principalmente relacionados à equidade e à superação das desigualdades regionais. Esses obstáculos evidenciam a necessidade de continuidade nas políticas públicas e de estratégias para assegurar uma educação infantil verdadeiramente inclusiva e de qualidade.

Dessa forma, aprofundar a análise sobre os principais problemas e desafios que ainda afetam a oferta e a qualidade da educação infantil apesar dos avanços legais e programáticos, torna-se essencial, sendo o foco da próxima subseção.

#### **2.4 Os principais desafios da primeira etapa da educação básica em termos de oferta e financiamento**

Apesar dos avanços legais que reconheceram a educação infantil como direito das crianças e dever do Estado, garantir esse direito com equidade e qualidade continua sendo um dos maiores desafios desta etapa da educação básica no Brasil. Tais desafios envolvem dois eixos fundamentais: o acesso e a qualidade do atendimento, conforme destacam Barreto (1998)

e Flores e Lutz (2022). Esta seção analisa os aspectos de acesso e qualidade da educação infantil a partir dos dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)<sup>8</sup> e discute suas implicações em termos de financiamento e políticas públicas.

Sobre à oferta, Flores e Lutz (2022) observam que, mesmo com a expansão significativa nos últimos anos, o ingresso das crianças nas creches ainda é insatisfatório, especialmente para aquelas famílias de baixa renda, em comparação com crianças de famílias de nível socioeconômico mais alto. Em relação à qualidade do atendimento, as autoras apontam que, devido à expansão sem os investimentos técnicos e financeiros necessários, as instituições de educação infantil no Brasil ainda apresentam padrões muito aquém dos desejados. Problemas como espaços físicos inadequados, falta de materiais pedagógicos, a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos das creches e a ausência de currículos são desafios a serem enfrentados.

A busca pela qualidade da educação infantil, conforme afirma Barreto (1998), é uma questão complexa que engloba o projeto educativo das instituições, a formação e valorização dos professores e a alocação de recursos financeiros adequados. Partindo do pressuposto de que a aplicação efetiva desses recursos é fundamental para essa etapa, os Planos Nacionais de Educação foram instituídos justamente para estabelecer metas e diretrizes que garantam o cumprimento dessa finalidade em todas as etapas e modalidades de ensino.

Segundo Flores e Lutz (2022), a Constituição Federal de 1988 assegura a creche como um direito tanto das crianças quanto das famílias e o Plano Nacional de Educação vigente estabelece como meta atender pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024. Entretanto, essa meta, já prevista no PNE anterior com prazo até 2010, ainda não foi alcançada. Em relação à pré-escola, o prazo para a universalização do atendimento foi estipulado até 2016. No entanto, os dados do monitoramento do PNE revelam que essa meta não foi integralmente cumprida.

Conforme o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE (Brasil, 2020), em 2018, a taxa de atendimento na creche era de 35,7%, enquanto na pré-escola alcançava 93,8%. Apesar do avanço nas matrículas, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) e dados do IBGE indicam que a meta de acesso à educação infantil dificilmente será cumprida até 2025. De acordo com Ciclo de Monitoramento (Brasil, 2020), será necessário criar 1,5 milhão de vagas para crianças de 0 a 3 anos e 330 mil vagas para crianças de 4 e 5 anos, com maior demanda em grandes centros urbanos e regiões vulneráveis.

---

<sup>8</sup>[https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario\\_21final.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf).

Assim, o ingresso das crianças nas instituições de educação infantil, em especial nas creches, ainda é insuficiente frente às metas estabelecidas pelo PNE. A Tabela 3 ilustra a magnitude do problema ao apresentar o número de crianças de 0 a 5 anos que estavam fora da escola em 2019.

**Tabela 3 – Número de crianças de 0 a 5 anos fora da escola no Brasil (2019)**

**NÚMERO DE CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS FORA DA ESCOLA NO BRASIL EM 2019**

CRECHE			PRÉ ESCOLA (4 a 5 anos)
0 a 1 ano	2 e 3 anos	(0 a 3 anos)	
<b>4.417.282</b>	<b>2.182.701</b>	<b>6.599.982</b>	<b>316.453</b>

Fonte: Adaptado pela autora de Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Observa-se que em 2019 cerca de 6,6 milhões de crianças de 0 a 3 anos estavam fora da creche. A defasagem concentrada na faixa de 0 a 3 anos evidencia um gargalo histórico no acesso às creches. Dentre elas, 4,4 milhões eram bebês de 0 a 1 ano, o grupo etário com menor acesso, fato que é corroborado pelos estudos de Rosemberg (1997; 1999; 2012; 2013). Já na pré-escola, embora os números sejam melhores, 316 mil crianças de 4 e 5 anos ainda estavam fora do sistema educacional, contrariando a meta de universalização prevista para 2016. Isso revela que, além de desigualdades socioeconômicas e regionais, a idade também é um fator relevante de exclusão.

Ao olhar para o contexto do estado do Pará, os dados evidenciam avanços graduais no atendimento, porém ainda insuficientes frente às metas estabelecidas. A análise regional permite observar como desigualdades territoriais interferem na efetivação do direito à educação infantil. A Tabela 4 mostra a evolução da taxa de atendimento na creche e na pré-escola entre os anos de 2012 e 2019 no estado.

**Tabela 4 – Porcentagem de atendimento na educação infantil no Pará (2012-2019)**

**PORCENTAGEM DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PARÁ (2012-2019)**

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>CRECHE</b>	12,5	15,4	14,6	13,7	15,3	20,7	20,1	20,3
<b>PRÉ-ESCOLA</b>	78,4	82,3	83,7	82,2	89,7	90,7	89,7	90,3

Fonte: Adaptado pela autora de Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Percebe-se um crescimento no atendimento em creche, de 12,5% para 20,3% ao longo do período. Ainda assim, esse índice está muito abaixo da meta nacional de 50%. Já a pré-escola apresentou avanços mais significativos, com 90,3% de cobertura em 2019. Essa discrepância entre as duas etapas reforça a urgência de políticas públicas que ampliem o acesso à creche, especialmente nas áreas rurais e periféricas do estado.

A análise se aprofunda ao considerar a questão da equidade. Além do desafio do acesso em termos quantitativos, é fundamental observar como ele se distribui de forma desigual entre

diferentes grupos sociais. Variáveis como raça/cor, renda e localização geográfica interferem diretamente nas chances de uma criança ingressar e permanecer na educação infantil. A persistência dessas desigualdades históricas no acesso é destacada pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021) e por Flores e Lutz (2022), que ressaltam como a renda domiciliar *per capita* e o pertencimento étnico-racial afetam, de maneira mais severa, o acesso das crianças de famílias de renda mais baixa às creches. A Tabela 5, a seguir, ilustra essa problemática, apresentando o percentual de atendimento escolar de crianças de 0 a 5 anos com recortes por raça/cor, renda e localidade em 2019.

**Tabela 5** – Percentual de atendimento de crianças de 0 a 5 anos por raça/cor, renda e localidade no Brasil (2019)

FAIXA ETÁRIA	RAÇA/COR			RENDA		LOCALIDADE	
	Brancos	Pardos	Pretos	25% mais pobres	25% mais ricos	Urbana	Rural
<b>CRECHE 0 a 3 anos</b>	40,7%	33,2%	40,3%	27,8%	54,3%	40%	20,4%
<b>PRÉ -ESCOLA 4 a 5 anos</b>	95,2%	93,3%	93,7%	92,6%	98,3%	94,7%	91,5%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Ao analisar os dados da tabela 5, fica evidente como o sistema escolar brasileiro reflete e reforça diversas desigualdades sociais. A análise de recortes específicos destaca essas disparidades, por exemplo, 54,3% das crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 25% mais ricos estão matriculadas em creches, enquanto apenas 27,8% das crianças dos 25% mais pobres têm acesso ao mesmo nível de atendimento. No recorte por raça/cor, as crianças brancas apresentam uma taxa de 40,7% de matrícula em creches, maior que a das crianças pardas (33,2%) e pretas (40,3%). Além disso, observa-se uma diferença significativa entre localidades: 40% das crianças em áreas urbanas frequentam creches, em contraste com apenas 20,4% nas áreas do campo.

Na etapa da pré-escola, embora as taxas de atendimento sejam mais elevadas e menos discrepantes, as desigualdades ainda persistem. Enquanto 98,3% das crianças dos 25% mais ricos estão matriculadas, o percentual cai para 92,6% entre os 25% mais pobres. O recorte por localidade também revela uma diferença: a taxa de atendimento é de 94,7% em áreas urbanas e 91,5% em áreas do campo, dado alarmante, ainda mais se for considerado que nessa faixa etária está prevista a universalização do atendimento.

Os dados apresentados evidenciam problemáticas significativas no acesso à educação infantil no Brasil, destacando desafios estruturais que comprometem as metas dos PNE. A Tabela 3 apontou a insuficiência de vagas, especialmente para crianças de 0 a 3 anos, e na pré-

escola, o cenário é mais favorável, mas ainda há exclusão, o que compromete a meta de universalização.

No estado do Pará, conforme mostrado na Tabela 4, houve avanços no atendimento, mas os índices ainda estão distantes do ideal, o que revela a necessidade de maiores investimentos, especialmente nas áreas de campo e em contextos mais vulneráveis.

Em suma, os dados apresentados (Tabelas 3, 4 e 5) evidenciam que, além das desigualdades socioeconômicas e regionais, a idade é um fator significativo que reforça as dificuldades. Diante desse cenário, é possível notar que os obstáculos ao acesso e à qualidade da educação infantil estão fortemente vinculados à questão do financiamento. Como apontado por Barreto (1998), garantir um atendimento com equidade e qualidade requer investimentos adequados e sustentáveis. Nesse sentido, a Meta 20 do PNE instituiu a diretriz de ampliação progressiva do investimento público em educação, prevendo que o aporte de recursos atinja, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) nos primeiros cinco anos de vigência da lei e, no mínimo, 10% ao final do decênio.

A Tabela 6 apresenta dados sobre o investimento público em educação em relação ao PIB, permitindo avaliar se os recursos destinados ao setor têm sido compatíveis com os desafios de ampliação do atendimento e melhoria da qualidade, especialmente na educação infantil.

**Tabela 6** – Percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por etapas da educação no Brasil (2010-2020)

Ano	Estimativa por etapas da educação no Brasil entre 2010-2020 do Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5
2018	6,2	4,8	0,8	1,6	1,3	1,2	1,4
2019	5,9	4,6	0,8	1,5	1,3	1,1	1,3
2020	5,8	4,6	1,0	1,4	1,3	1,0	1,2

Fonte: Elaborado pela autora conforme base de dados do MEC/INEP (2010-2020).

A Tabela 6 sintetiza a estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB no período de 2010 a 2020. Essa desagregação dos dados por etapa (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Superior) é fundamental,

pois permite analisar como os recursos públicos foram distribuídos no interior do sistema educacional brasileiro ao longo da década.

Observa-se que entre 2010 e 2020, o investimento público total em educação oscilou entre 5,6% e 6,3% do PIB, tendo alcançado seu maior valor em 2016 e 2017. A partir de 2018, nota-se uma tendência de queda, atingindo 5,8% do PIB em 2020. Esse comportamento revela um descumprimento dos marcos intermediários da Meta 20 do PNE, que previa atingir o mínimo de 7% do PIB até 2019.

Em relação à educação infantil, o investimento saiu de 0,4% do PIB em 2010 e chegou a 1,0% em 2020, o que representa um aumento. No entanto, mesmo com esse crescimento, o patamar de investimento permanece modesto frente à complexidade das demandas da etapa, especialmente considerando as metas de universalização do acesso à pré-escola e de ampliação do atendimento em creches.

Ainda que a educação infantil tenha dobrado seu percentual ao longo da década, ela permanece proporcionalmente com uma parcela pequena dos recursos, o que reflete a persistência de uma lógica histórica de subfinanciamento das etapas iniciais da educação básica. Por outro lado, os anos iniciais do ensino fundamental, por exemplo, mantiveram investimentos constantes em torno de 1,6% do PIB, indicando maior concentração de recursos nesse segmento.

Esses dados dialogam diretamente com a análise feita nas tabelas anteriores. Embora a cobertura da educação infantil tenha crescido, especialmente na pré-escola, o ritmo dessa expansão foi limitado pelas condições materiais oferecidas aos municípios, principais responsáveis pela oferta e pela distribuição ainda desigual dos recursos públicos no interior da educação básica. Esses percentuais são insuficientes diante das exigências previstas nas metas do próprio PNE, como a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em creches e incompatíveis com os parâmetros definidos pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Tal negligência reforça uma lógica de financiamento regressiva, na qual as etapas iniciais da educação básica, amplamente municipalizadas e voltadas a populações mais vulneráveis, permanecem subfinanciadas. A não realização da Meta 20, portanto, não pode ser compreendida como mero *déficit* técnico, mas como expressão de prioridades políticas que ignoram a urgência de garantir um padrão mínimo de qualidade e equidade no acesso à educação desde a infância.

Nesse sentido, a Tabela 7 oferece uma dimensão concreta dos efeitos dessa lógica, ao apresentar os valores estimados do investimento público direto por estudante da educação básica, por nível de ensino, entre 2010 e 2018.

**Tabela 7** – Estimativa do investimento público direto em educação por estudante da educação básica, por etapas da educação (Brasil, 2010-2018)

**Estimativa do investimento público direto em educação por estudante das etapas da educação (Brasil 2010-2018)**

Ano	Todos os Níveis de Ensino	Investimento Público Direto por Estudante R\$ 1,00					
		Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio
2010	6.651	5.847	4.784	6.281	6.294	4.973	26.400
2011	7.275	6.338	5.662	6.501	6.519	6.163	28.128
2012	7.749	6.875	6.675	7.001	6.725	7.013	25.548
2013	8.293	7.346	7.265	7.378	7.298	7.415	28.586
2014	8.378	7.457	7.385	7.427	7.446	7.565	27.483
2015	8.257	7.244	7.315	7.138	7.119	7.534	26.355
2016	8.219	7.166	6.937	7.193	6.889	7.646	26.586
2017	8.344	7.078	6.472	7.135	6.807	7.777	29.713
2018	8.377	7.230	6.811	7.229	6.877	8.003	26.056

Fonte: Elaborado pela autora conforme base de dados MEC/INEP (2010-2020).

A Tabela 7 apresenta a evolução do investimento público direto por estudante da educação básica no Brasil entre 2010 e 2018, revelando assimetrias importantes entre as etapas de ensino que compõem esse nível educacional.

A educação infantil, etapa inicial do percurso educacional, permaneceu como aquela com menor investimento por estudante ao longo de todo o período analisado. Em 2010, o investimento por criança era de R\$ 4.784, ao passo que os anos iniciais do ensino fundamental já recebiam R\$ 6.281 por estudante, e o ensino médio, R\$ 4.973. Ainda que haja crescimento nos valores ao longo do tempo, a educação infantil segue com os menores patamares de investimento, alcançando R\$ 6.811 em 2018, enquanto o ensino médio atinge R\$ 8.003.

Os anos iniciais do Ensino Fundamental apresentaram, até 2015, os maiores valores dentro da educação básica, variando entre R\$ 6.281 em 2010 e R\$ 7.229 em 2018, demonstrando uma priorização orçamentária inicial dessa etapa. Já os anos finais mantiveram valores próximos, porém ligeiramente inferiores, o que pode indicar um direcionamento de recursos mais concentrado no ciclo de alfabetização.

O ensino médio, por sua vez, embora enfrente desafios históricos, mostrou crescimento significativo no investimento por estudante, superando a educação infantil e os anos finais do fundamental a partir de 2016. Esse acréscimo, embora modesto, coincide com um marco importante no cenário educacional: a publicação da Medida Provisória nº 746/2016 (Brasil, 2016), que propôs a reformulação do ensino médio e posteriormente convertida na Lei nº 13.415/2017 (Brasil, 2017). O anúncio da reforma, junto ao lançamento do Programa de Fomento às Escolas em Tempo Integral, contribuiu para redirecionamentos orçamentários que buscaram preparar o sistema para as mudanças estruturais propostas. Ainda que os efeitos

concretos tenham ocorrido posteriormente, o investimento de 2016 pode sinalizar uma tentativa inicial de mobilização de recursos para essa etapa específica.

Esse dados reforçam o argumento de que dentro da própria educação básica há uma hierarquia de financiamento que penaliza a etapa da educação infantil, ainda que esta seja legalmente reconhecida como direito de todas as crianças e dever do Estado. Tal cenário evidencia a necessidade de revisão das prioridades e dos critérios de distribuição dos recursos públicos, com especial atenção ao papel dos municípios, que são os principais responsáveis pela oferta da educação infantil, e muitas vezes, contam com menor capacidade financeira.

A educação básica como um todo teve um aumento de cerca de R\$ 1.400 por estudante no período (de R\$ 5.847 em 2010 para R\$ 7.230 em 2018), o que representa um crescimento real, porém limitado diante das necessidades históricas. Em contraste, a educação superior permaneceu com valores muito superiores por estudante, quase quatro vezes maiores. Embora esta comparação deva ser feita com cautela, dada a diferença de estrutura, custo e objetivos de cada etapa. Ainda assim, ela reforça a assimetria histórica de financiamento entre os diferentes segmentos da educação pública no Brasil.

De acordo com Campos (2006), o gasto médio anual por criança na educação infantil no Brasil é inferior ao de países latino-americanos como Argentina, Uruguai, Chile e México, representando aproximadamente 1/4 da média observada nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Campos, 2006).

A insuficiência de recursos destinados à EI contribui para as limitações de acesso, amplamente evidenciadas, porém com a inclusão dela no Fundeb, foi possível aprimorar aspectos como expansão de matrículas, melhorias na infraestrutura da rede municipal e a qualificação dos profissionais, representando avanços significativos. Contudo, os baixos fatores de ponderação atribuídos a essa etapa, especialmente às creches, impõem desafios ao poder público municipal. Esses fatores não refletem os custos reais do atendimento, resultando em insuficiência de recursos para demandas específicas, como maior necessidade de estrutura física e atendimento integral. Conforme Pinto (2007), a discrepância entre o fator de ponderação para a creche e para modalidades como Educação de Jovens e Adultos (EJA) agrava o quadro de desigualdades.

Apesar da inclusão da educação infantil no Fundeb, que representou um avanço significativo para a etapa ao permitir aprimorar aspectos como expansão de matrículas, melhorias na infraestrutura da rede municipal e a qualificação dos profissionais, os fatores de ponderação atribuídos a essa modalidade são um ponto crítico. Os fatores de ponderação são coeficientes que ajustam o Valor Anual por Aluno (VAAF) dentro do Fundeb, buscando

equilibrar o custo diferenciado de cada etapa e modalidade de ensino. No entanto, os baixos fatores de ponderação designados para a educação infantil, especialmente para as creches, impõem desafios substanciais ao poder público municipal.

Esses fatores, muitas vezes, não refletem os custos reais e elevados do atendimento em creches que demandam maior necessidade de estrutura física, equipamentos, profissionais em maior número (devido à menor proporção aluno/professor)<sup>9</sup> e atenção integral, resultando em insuficiência de recursos para a cobertura das demandas específicas da etapa. Conforme Pinto (2007), a discrepância entre o fator de ponderação para a creche e para modalidades como a EJA, que muitas vezes possuem um custo-aluno menor, agrava o quadro de desigualdades. Essa lógica de subfinanciamento, perpetuada pelos fatores de ponderação, compromete diretamente a capacidade dos municípios de expandir a oferta e, principalmente, de garantir a qualidade exigida para a educação infantil. Para compreender a origem dessas disparidades e como elas se refletem nos repasses aos municípios, é fundamental analisar a evolução desses fatores. A Tabela 8, a seguir, detalha os Fatores de Ponderação do Fundeb no período de 2010 a 2020.

**Tabela 8 – Fatores de ponderação do Fundeb (2010-2020)**

(continua)

<b>FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB (2010–2020)</b>											
<b>Etapas/Modalidades/ Segmentos</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Creche pública de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,20
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	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche conveniada de tempo integral	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Pré-escola parcial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,10
Pré-escola integral	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,3	1,30
Anos iniciais – Ensino Fundamental (urbano)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Anos iniciais – Ensino Fundamental (urbano)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Anos iniciais – Ensino Fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Anos finais – Ensino Fundamental (urbano)	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Anos finais – Ensino Fundamental no campo	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

<sup>9</sup> Conforme metas do Plano Nacional e dos planos municipais, estaduais e distrital de educação, a seguinte proporção máxima de bebês e crianças por professor regente e: I - para bebês de 0 (zero) a 12 (doze) meses: 5 (cinco) bebês por educador(a); II – para bebês de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses: 8 (oito) bebês por educador(a); III - para bebês de 25 (vinte e cinco) a 36 (trinta e seis) meses: 12 (doze) bebês por educador(a); IV - para crianças de 37 (trinta e sete) a 48 (quarenta e oito) meses: 18 (dezesseis) crianças por educador(a); e V - para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos: 20 (vinte) crianças por educador(a). (Brasil, 2024, Art.6).

(conclusão)

<b>Etapas/Modalidades/ Segmentos</b>	<b>FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB (2010–2020)</b>										
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ensino Fundamental integral	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio (urbano)	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino Médio no campo	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30		1,30	1,30	1,30
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A tabela 8 ilustra a distribuição dos fatores de ponderação do Fundeb entre as diferentes etapas, modalidades e segmentos da educação básica no período de 2010 a 2020. Os fatores de ponderação são coeficientes aplicados ao Valor Aluno Ano (VAA) para ajustar o custo de cada tipo de matrícula, visando reconhecer as particularidades e os diferentes custos de oferta. No entanto, a análise desses fatores revela uma desvantagem persistente para a educação infantil.

Percebe-se que, ao longo de grande parte da década, as creches públicas de tempo parcial (com exceção de 2014-2020, quando atingem 1,00, e 2020, quando chegam a 1,20) e as creches conveniadas (parcial e integral) apresentaram alguns dos fatores mais baixos (variando entre 0,80 e 1,10). Isso contrasta com outros segmentos que historicamente demandam menos infraestrutura e pessoal, como a EJA com avaliação no processo, que se manteve em 0,80.

É notável que mesmo as creches públicas de tempo integral, que inherentemente possuem um custo mais elevado de manutenção e pessoal (devido, por exemplo, à menor proporção aluno/professor e à necessidade de mais infraestrutura e materiais pedagógicos adequados para a primeira infância), estabilizaram-se em 1,30. Esse valor é idêntico ou apenas marginalmente superior ao de outras modalidades, como ensino fundamental integral (1,30), ensino médio integral (1,30) e ensino médio integrado à educação profissional (1,30). Essa equiparação de fatores, ou até mesmo a desvantagem da creche, não condiz com a complexidade e os custos reais exigidos para o atendimento de crianças pequenas.

A pré-escola, embora com fatores um pouco mais elevados que as creches parciais (atingindo 1,00 para parcial e 1,30 para integral), ainda assim não reflete plenamente os custos necessários para uma oferta de qualidade universal. Essa estrutura de ponderação historicamente subestima as necessidades financeiras da educação infantil, contribuindo para a lógica de subfinanciamento já apontada pela tabela 6 (percentual do PIB) e tabela 7 (investimento por estudante). É essa desvalorização implícita nos fatores que dificulta a expansão do acesso com qualidade e a superação das desigualdades observadas, pois os recursos transferidos aos municípios não correspondem ao custo real de uma vaga qualificada para a primeira infância.

Esta insuficiência dos fatores de ponderação se torna ainda mais evidente quando confrontada com o conceito de Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O artigo de Alves, Schneider e Silveira (2024), por exemplo, discute os limites dos fatores de ponderação do Fundeb em comparação com os valores do CAQ, que são calculados com base em parâmetros e insumos necessários para a oferta em condições de qualidade. O estudo ressalta que a legislação determina que os fatores de ponderação devem refletir a diferença do custo dos insumos necessários para cada etapa, modalidade e contexto, o que, na prática, não se concretiza para a educação infantil.

Os autores demonstram que os fatores de ponderação do Fundeb vigentes são bastante inferiores aos valores estimados pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) para uma oferta de qualidade, especialmente para a educação infantil, para o tempo integral e para as escolas rurais. Tal discrepância revela que o valor-aluno do Fundeb é, de fato, insuficiente para cobrir as despesas de uma educação com os padrões de qualidade previstos.

Essa lacuna entre o financiamento via fatores de ponderação e o CAQ é um reflexo direto do descumprimento do PNE 2014, que estabelecia a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) até 2016 como mecanismo para assegurar padrões mínimos de qualidade na educação. O CAQi não é apenas um valor monetário, mas uma referência que incorpora requisitos como infraestrutura adequada, remuneração justa dos profissionais da educação e tamanhos de turmas compatíveis com a qualidade do ensino (Carreira; Pinto, 2007). No entanto, segundo Taporosky (2016), em 2015, o custo por aluno calculado com base no CAQi superava significativamente os valores efetivamente praticados, evidenciando um grave déficit de investimento. Conforme a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Pinto; Nascimento; Cara; Pellanda, 2018), naquele ano, o valor estimado para custear uma vaga em creche em tempo integral era de R\$ 11.858,73, enquanto o repasse do Fundeb foi de apenas R\$ 3.921,67, uma diferença superior a 200%, configurando uma falha estrutural de política pública

que impede a materialização do direito à qualidade. Embora o Fundeb tenha representado um avanço importante na redução das desigualdades regionais de financiamento educacional, persistem limitações significativas no que tange à equidade. Municípios com baixa capacidade arrecadatória, especialmente em regiões como o Norte e o Nordeste, continua enfrentando dificuldades para atender às metas de expansão e qualificação da educação infantil, o que agrava a reprodução de desigualdades históricas no acesso e na qualidade da oferta educacional (Pinto, 2014; Oliveira; Araújo, 2021). Esses municípios, muitas vezes, dependem quase integralmente das transferências constitucionais para manter seus sistemas de ensino, o que os torna vulneráveis à instabilidade de recursos e limita sua autonomia na implementação de políticas educacionais estruturantes.

O Novo Fundeb, implementado a partir de 2021 por meio da Emenda Constitucional nº 108, promoveu avanços estruturais ao tornar o fundo permanente e ampliar gradualmente a complementação da União de 10% para 23% até 2026. Essa reformulação incluiu três modalidades de complementação federal (VAAT, VAAR e VAAF), sendo a mais inovadora o VAAR, que condiciona o repasse adicional ao cumprimento de indicadores de melhoria da gestão, da aprendizagem e da equidade. Além disso, a incorporação do CAQ como referência para o financiamento estabelece um padrão mínimo de investimento por aluno, considerando infraestrutura, profissionais qualificados e insumos pedagógicos adequados. Essa mudança visa garantir uma educação de qualidade de forma mais equitativa, independentemente da capacidade fiscal dos entes federados (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2021). Contudo, apesar desses avanços normativos, estudos recentes apontam que o valor investido por aluno na educação infantil ainda se encontra abaixo do necessário para assegurar padrões mínimos de qualidade. Segundo dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2022), o CAQ estimado para uma vaga em creche em tempo integral é de R\$ 15.000,00 anuais, enquanto os repasses médios do Fundeb para essa etapa não ultrapassam R\$ 5.000,00, revelando uma defasagem persistente entre a norma e a prática. Essa lacuna evidencia a necessidade de ampliar não apenas os recursos, mas também os mecanismos de controle social e gestão democrática para assegurar que os investimentos atinjam efetivamente as crianças em situação de maior vulnerabilidade. Diante da persistência dessas lacunas entre o ideal normativo e a realidade do financiamento, e da urgência em garantir o direito à educação infantil com a qualidade necessária, o caminho a seguir se torna claro.

Para melhorar a educação infantil no Brasil, é preciso fortalecer as políticas públicas que buscam a equidade. É essencial que a União assuma uma maior responsabilidade redistributiva, e que a gestão dos recursos seja eficiente e transparente. Garantir o acesso à

educação desde os primeiros anos de vida não é apenas uma obrigação legal, mas um imperativo ético e estratégico.

### 3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA (PA) NO CONTEXTO DO FUNDEB (2010 A 2020)

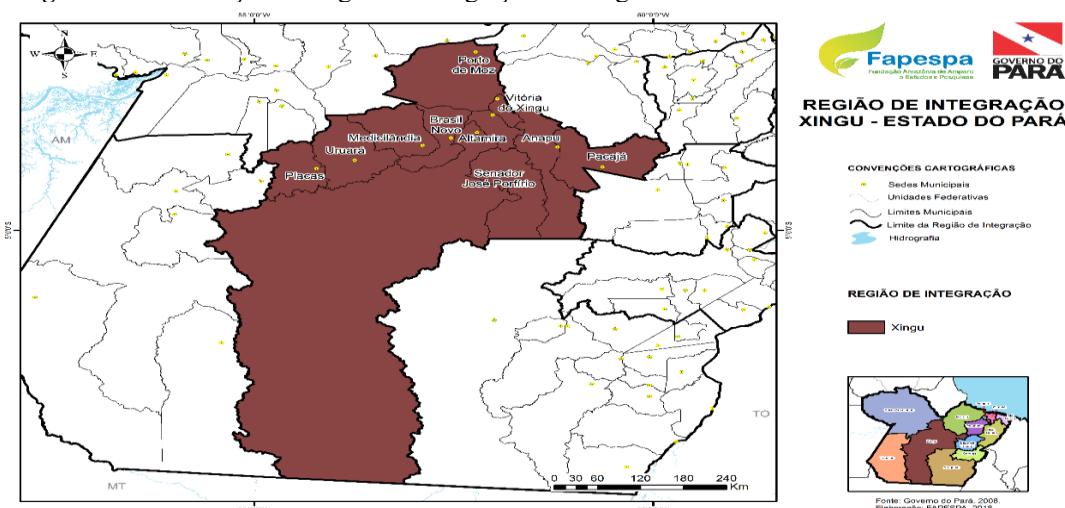
Ao discutir os efeitos das políticas públicas, especialmente no contexto da educação infantil e do Fundeb, é importante compreender o contexto histórico, político, econômico e social no qual essas políticas se inserem. Assim, nesta seção, são apresentadas a caracterização do município de Altamira quanto a esses aspectos, analisando dados de receita e despesa dos recursos da educação e do Fundeb, bem como os dados de oferta da educação infantil no município.

#### 3.1 Contexto socioeconômico, político e educacional do município de Altamira

Para compreender os efeitos de uma política pública, é essencial considerar o contexto histórico, político, econômico e social no qual está inserida, o que é especialmente relevante para Altamira, município na Região Norte do Brasil cuja trajetória peculiar influencia diretamente as políticas educacionais locais. Com uma extensão territorial de 159.533,306 km<sup>2</sup>, Altamira não é apenas o maior município do estado do Pará, mas de todo o Brasil.

Inserido nas Regiões Geográficas Intermediária e Imediata de Altamira, o município registrou um crescimento populacional de 17% entre 2010 e 2020, alcançando 115.969 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Localizado a 815,1 km da capital Belém, com acesso pelas rodovias BR-230 e PA-475, Altamira também é um polo na geografia paraense, integrando a Região de Integração (RI) do Xingu. Dentro dessa região, que é composta por 10 municípios, Altamira se destaca como o maior em área e o mais populoso. A figura 1 mostra Altamira no contexto geográfico do Pará e na RI Xingu.

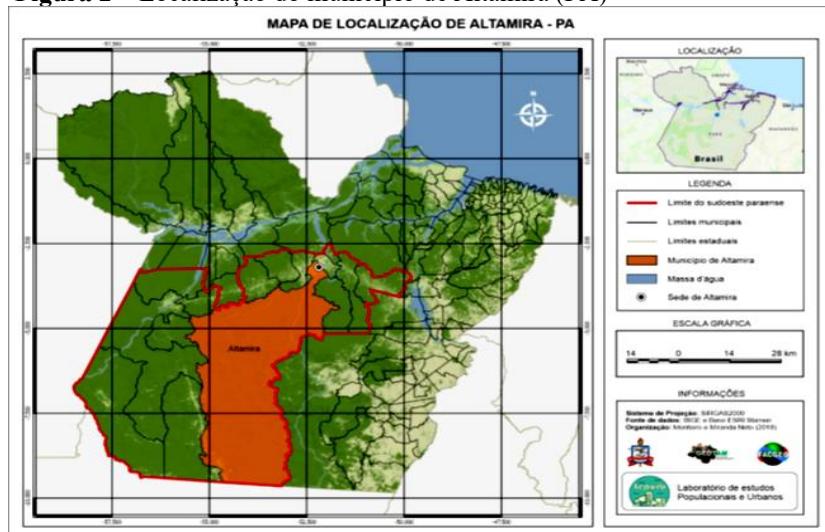
**Figura 1 – Localização da Região de Integração do Xingu**



Fonte: Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (2023)

A RI Xingu é cortada pela Rodovia Transamazônica (BR-230) e abrange uma área de pouco mais de 250 mil km<sup>2</sup>, o que corresponde a cerca de 20% do território do estado do Pará. Sua população estimada é de 376 mil habitantes, representando aproximadamente 4% da população paraense. Dentre os municípios que compõem essa região, quatro concentram cerca de 65% da população total: Uruará e Pacajá, cada um com 12%; Porto de Moz, com 10,7%; e Altamira, com 30%. A figura 2 apresenta a localização do município de Altamira no território paraense.

**Figura 2 – Localização do município de Altamira (PA)**



Fonte: Laboratório de Estudos Populacionais e urbanos (2024)

O município de Altamira foi fundado em 2 de abril de 1883 por Raymundo José de Souza Gayoso, conhecido como Coronel Gayoso, que desbravou a região acima da Volta Grande do Xingu e pertencia ao município de Senador José Porfírio (Souzel). No início do século XX, Altamira tornou-se Vila, e em 1909 já era descrita como um povoado florescente com infraestrutura como escola, cemitério e comércio. Em 1910, moradores e políticos locais pediram o desmembramento da região de Souzel, dado o crescimento populacional e comercial de Altamira, atendendo a essa demanda, o governador João Antônio Luiz Coelho criou o município de Altamira pela Lei Estadual nº 1.234, de 6 de novembro de 1911. A instalação oficial ocorreu em 1º de janeiro de 1912 (A. Umbuzeiro; U. Umbuzeiro, 2012).

Altamira é banhada pelo rio Xingu e está inserida na região amazônica, caracterizada por sua localização estratégica no eixo da Transamazônica, o que a torna um importante polo de interligação entre as diversas cidades da região.

Ao longo da década de 2010, Altamira vivenciou transformações marcantes em seu tecido social, econômico e político, impulsionadas, sobretudo, pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (iniciada em 2011), que resultou em intensos fluxos migratórios,

reordenamento urbano e aumento da demanda por serviços públicos (A. Umbuzeiro; U. Umbuzeiro, 2012).

No período de 2010 a 2020, a população de Altamira cresceu significativamente, passando de aproximadamente 99 mil habitantes (IBGE, 2010) para mais de 126 mil habitantes (IBGE, 2022) resultando em uma densidade demográfica de 0,79 hab./km<sup>2</sup>. Esse crescimento acelerado provocou pressões sobre o sistema educacional, principalmente na ampliação do atendimento à educação infantil. O índice de urbanização também se elevou nesse período, concentrando a população nas áreas centrais.

No aspecto socioeconômico, a vitalidade municipal é evidenciada por dados recentes, como o PIB per capita que atingiu R\$ 26.595,80 em 2021 (IBGE), impulsionado principalmente pelo setor de serviços e pela construção civil. No entanto, o cenário de 2010 já apontava para desafios estruturais: naquele ano, Altamira manteve um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) classificado como médio, com 0,665. A dimensão Educação, por sua vez, apresentou o indicador mais baixo, com 0,578, refletindo os desafios na escolarização e na qualidade. A taxa de analfabetismo no município também era elevada, atingindo 14,3% da população com 15 anos ou mais (IBGE, 2010).

De acordo com o estudo de Sousa (2019), a construção da UHE Belo Monte, iniciada com a concessão da Licença Prévia em 2010 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), provocou mudanças profundas e controversas no município. Concebida como o maior projeto hidrelétrico totalmente brasileiro, sua implantação gerou promessas de desenvolvimento, mas também um conjunto de impactos sociais, ambientais e institucionais, especialmente sobre os sistemas públicos, como saúde, saneamento e educação.

Altamira foi o epicentro dos efeitos da obra, tanto pela magnitude territorial, sendo o maior município do país, quanto pela posição geográfica estratégica no eixo da Rodovia Transamazônica. Durante a construção da usina (2011-2016), a cidade recebeu um fluxo expressivo de migrantes, o que provocou um crescimento populacional abrupto. O IBGE registrou aumento de aproximadamente 14% na população entre 2010 (99.075 hab.) e 2018 (113.195 hab.), mas estimativas locais apontam que o número teria superado os 150 mil durante o auge das obras.

Esse aumento desordenado de habitantes gerou uma sobrecarga na infraestrutura pública. A Norte Energia, consórcio responsável pela obra, afirmou ter investido cerca de R\$ 1,5 bilhão em ações nas áreas de educação, saúde, saneamento e segurança até 2018. No entanto, o Dossiê Belo Monte (ISA, 2015) denuncia que as condicionantes ambientais e sociais

não foram plenamente cumpridas, incluindo a construção e ampliação de escolas, creches e espaços de formação.

Indicadores socioeconômicos reforçam o diagnóstico de desequilíbrio estrutural. O PIB de Altamira triplicou entre 2010 e 2014, mas sofreu retração de 37% entre 2014 e 2016, e o IDHM subiu de 0,534 (2000) para 0,665 (2010), permanecendo abaixo da média nacional, especialmente pela defasagem nos indicadores educacionais e de renda. Durante o período de construção, a população de Altamira chegou a ultrapassar os 150 mil habitantes, segundo estimativas locais, embora o IBGE registrasse 113.195 habitantes em 2018, o que impactou drasticamente os serviços públicos. A educação infantil foi uma das áreas mais tensionadas por esse crescimento repentino (Sousa, 2019).

O município possui um Sistema Municipal de Educação, organizado e reestruturado pela Lei 3.085/2012 (Altamira, 2012). Os artigos 12 e 13 dessa lei mencionam a composição e a natureza das instituições integrantes. Destaca-se, nessa composição, os conselhos CME, do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar (COMAE). Nas instituições integrantes, as administradas pelo poder público e de direito privado:

art. 12 – O Sistema Municipal de Ensino de Altamira compreende:

I – o Conselho Municipal de Educação – CME/Altamira;  
II – a Secretaria Municipal de Educação – SEMED/Altamira;

III – o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB;

IV – O Conselho Municipal de Alimentação Escolar – COMAE; V – as instituições de educação infantil, de ensino fundamental e de atendimento a jovens e adultos mantidas pelo Poder Público Municipal;

VI – as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

VII – as instituições educacionais que vieram a ser criadas e mantidas pelo Município, atendida a legislação específica.

art. 13 – As instituições educacionais integrantes ou vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino se classificam nas seguintes categorias administrativas:

I – públicas, assim entendidas, as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;

II – de direito privado, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, assim entendidas as criadas, mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (Altamira, 2012, art. 12, 13).

De acordo com os estudos de Gutierrez (2010) e Sousa (2019), o Conselho Municipal de Educação (CME) foi um dos primeiros conselhos da cidade, o instrumento legal que o instituiu foi a Lei 657/95, sob a gestão do prefeito Maurício Bastazini (1993-1996).

O CME entrou em atividade em 1996 e exerceu suas atividades até o ano 2000, quando se tornou inativo. O CME de Altamira ficou desativado por quase uma década, voltando a funcionar após forte mobilização do Fórum Popular somente em 2010, sob o governo da prefeita Odileida Sampaio (2009-2012).

Com a reativação do CME, os conselheiros se debruçaram em debater e elaborar projeto de lei sobre a organização e estrutura do sistema municipal de ensino, bem como a reestruturação do CME, o que resultou em 2012 na Lei Municipal 3.085, que criou o Sistema Municipal de Ensino de Altamira (Altamira, 2012).

Assim, o CME de Altamira, a partir de 2012, com a Lei 3.085, a qual organizou e estruturou o Sistema Municipal de Ensino de Altamira, sofreu uma nova regulamentação porque foi reestruturado e passou a fazer parte do sistema. O CME é citado no inciso I do art. 12, que expressa que o CME compõe o Sistema Municipal de Ensino. Mas, é no art. 25 que se apresenta a nova redação que reestrutura o CME:

Fica reestruturado o Conselho Municipal de Educação – CME/Altamira, como órgão colegiado representativo da comunidade e da sociedade civil organizada, mediador entre a sociedade civil e o Poder Público, com a competência normativa e as funções consultivas, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social, para a discussão, formulação e implementação das políticas municipais de educação e ensino, da gestão democrática do ensino público, na construção e na defesa da educação de qualidade social para todos (Altamira, 2012, art. 25).

Quanto às atribuições e competências do CME, elas são descritas no artigo 33, dentre as 21 competências, destaca-se o inciso XX, que versa sobre a emissão de pareceres sobre os 25% constitucionais:

XX – emitir parecer sobre os orçamentos e prestações de contas dos 25% constitucionais, e demais recursos financeiros destinados à educação, antes de seu encaminhamento à Câmara de Vereadores e/ou ao Tribunal de Contas, nos termos da lei (Altamira, 2012, Art. 33).

Em 2013, a SEMED ATM foi reestruturada por meio da Lei nº 3.177/2013 (Altamira, 2013). Conforme o art. 14, inciso II, essa legislação define a SEMED como um órgão de linha. Já o art. 33 explicita sua competência institucional: “traçar políticas e diretrizes, estabelecer metas e normas, executar planos, programas, projetos e ações relativas à educação”.

Quanto ao CME, o art. 24 da mesma lei estabelece atribuições que dialogam diretamente com o Sistema Municipal de Educação e com o Plano Municipal de Educação (PME), tal como “b) avaliar e propor emendas ao Plano Municipal de Educação, elaborado pelo Poder Executivo, bem como à aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública municipal.” (Altamira, 2013, Art. 24).

A Lei Orgânica do Município de Altamira (LOM) estabeleceu e sistematizou as responsabilidades do município com a educação, alinhando-se às diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). A LOM de Altamira foi promulgada em 1990, dois anos após a Constituição Federal de 1988. A

LOM destinou um pequeno capítulo à educação, por meio dos artigos 163 a 165, reiterando os dispositivos constitucionais sobre o direito à educação.

art. 163 - A educação, direito de todos, é dever do Município e se baseará nos princípios da democracia, do respeito dos direitos humanos, da liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da cidadania e sua qualificação para o trabalho, competindo-lhe:

- I - elaborar diretrizes para a política educacional;

- II - criar mecanismos que favoreçam acesso e permanência nas escolas para qualquer pessoa, independentemente de cor, raça, religião etc.;

- III - garantir ensino público e gratuito a todas as crianças e adolescentes em situação de risco que estejam fora do sistema regular do ensino ou em defasagem de idade/série.

art. 164 - O dever do Município com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ela não tiverem acesso na idade própria;

- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuitade ao ensino médio.

art. 165 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições;

- I - cumprimento das normas gerais de educação nacional;

- II - autorização e avaliação de qualidade pelos órgãos competentes (Altamira, 1990, Art. 165, incisos I-III; Art. 164, incisos I e II; At. 165, incisos I e II).

Em 2017, com a Emenda nº 04, a LOM foi substancialmente atualizada, impulsionada pela Lei Federal nº 13.005/2014 e pela Lei Municipal nº 3.085/2012, passando a contemplar a estruturação do sistema municipal de ensino, a instituição do plano de carreira, a gestão democrática, o PME, o Conselho Municipal de Educação e o Plano Plurianual de Educação. Essas mudanças marcam uma inflexão na gestão educacional de Altamira, que, na década anterior, esteve fortemente vinculada a parcerias com a iniciativa privada, como a Fundação Ayrton Senna, cujos programas influenciaram significativamente as políticas educacionais locais, conforme analisado por Gutierrez (2011) e Miléo (2013).

O art. 195 da LOM afirma que o dever do município com a educação será efetivado mediante a garantia da “educação básica pública obrigatória e gratuita dos quatro (04) aos dezessete (17) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Altamira, 2017, p. 72).

Além disso, a legislação municipal assegura o atendimento gratuito em instituições de educação infantil para crianças de 0 a 5 anos, contemplando as etapas de creche e pré-escola (Altamira, 2017). Há também previsão de jornada escolar mínima de quatro horas para o turno parcial e de sete horas para a jornada integral, sem exceder 10 horas de atendimento diário (Altamira, 2017, art. 195, inc. III).

A LOM estabelece, ainda, a obrigatoriedade do atendimento educacional especializado a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Altamira, 2017, art. 195, inc. IV), bem como a oferta de modalidades específicas como a EJA e o ensino noturno regular (Altamira, 2017, incisos V e VI). Para garantir a

permanência dos estudantes no sistema de ensino, a legislação prevê programas suplementares, como a oferta de material didático-escolar, transporte, merenda e assistência à saúde (Altamira, 2017, inc. VII).

Outro aspecto relevante refere-se à atenção às populações do campo e indígenas. A educação no meio rural deve ser oferecida em conformidade com as formas específicas de vida e produção dessas comunidades, como agricultores familiares, extrativistas, ribeirinhos e assentados da reforma agrária (Altamira, 2017, inc. VIII). No caso das comunidades indígenas, é assegurado o uso da língua materna e de processos próprios de aprendizagem (Altamira, 2017, inc. IX), em consonância com os princípios da educação intercultural e bilíngue.

Complementarmente, definiu que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo (§2º), impondo ao poder público o dever de recensear os educandos, fazer a chamada escolar e zelar pela frequência (Altamira, 2017, §3º). A qualidade da educação é compreendida como uma responsabilidade compartilhada entre a gestão municipal, os profissionais da educação e as famílias (§1º).

Por fim, os artigos 196 e 196-A da LOM tratam da liberdade de iniciativa privada na oferta de ensino, desde que cumpridas as normas legais e sujeitas à avaliação de qualidade pelos órgãos competentes. Também são reafirmados os princípios da gestão democrática, do pluralismo de ideias e da garantia de padrão de qualidade na educação pública municipal (Altamira, 2017).

Esse conjunto normativo evidencia o esforço do município de Altamira para institucionalizar políticas educacionais alinhadas às garantias constitucionais, contemplando tanto a ampliação do acesso quanto o aprimoramento das condições de oferta e da qualidade do ensino.

Para discutir o financiamento da educação infantil em Altamira, é imprescindível analisar o contexto político local durante o período de 2010 a 2020, considerando as gestões municipais que influenciaram diretamente as políticas públicas educacionais.

Politicamente, o período analisado coincidiu com a implementação de três ciclos de gestão municipal e a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (PME/Altamira 2015-2025).

O quadro 4 apresenta a relação dos prefeitos e secretários municipais que atuaram no recorte deste estudo.

**Quadro 4** – Relação de prefeitos e secretários(as) de educação de Altamira entre 2010-2020

PERÍODO	PREFEITO	PARTIDO	SECRETÁRIO (A) DE EDUCAÇÃO
2009-2012	Odileida Sampaio	PSDB	Nilcéia Moura Marinez Simas
2013-2016	Domingos Juvenil	PMDB	Suely Rodrigues
2017-2019	Domingos Juvenil	PMDB	Roni Reck

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Entre 2009 e 2012, a prefeita Odileida Sampaio, filiada ao PSDB, esteve à frente da administração municipal, tendo como secretárias de educação Nilcéia Moura e, posteriormente, Martinez Simas. Esse período foi marcado pela reestruturação da rede municipal em função dos impactos socioeconômicos decorrentes da implantação de grandes projetos de infraestrutura, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Nesse período, inicia-se a incorporação de elementos de gestão democrática, como a reativação do CME, implantação dos Conselhos Escolares em mais de 95% das escolas e a Lei nº 3.085/2012, que estruturou o Sistema Municipal de Ensino.

O Memorial da Gestão Educacional (2005-2012) também evidencia ações como a reestruturação da SEMED/ATM em sua dimensão administrativa e pedagógica, a criação de equipes técnicas do PAR e a institucionalização de órgãos de controle social, como os Conselhos do Fundeb e do CAE (Altamira, 2012).

De 2013 a 2016, o município passou a ser governado por Domingos Juvenil, do PMDB, que nomeou Suely Rodrigues para a Secretaria Municipal de Educação. Durante essa gestão, observou-se o início de tentativas de reorganização administrativa diante do crescimento populacional acelerado e da crescente demanda por serviços educacionais. Com a promulgação da Lei nº 3.177/2013, a SEMED ATM passa a ser definida formalmente como órgão responsável pelo planejamento, execução e avaliação da política educacional. Assim, acontece uma ruptura oficial com a Fundação Ayrton Senna, marcando o “fim” das parcerias privadas na condução da política educacional de Altamira. A SEMED ATM passa a operar com base em programas federais, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), Formação pela Escola, e ações vinculadas ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX).

Como já observado, Altamira é o maior município do Brasil e o 3º maior do mundo. Assim, a Secretaria Municipal de Educação possui uma ampla rede de ensino para atender aos locais mais longínquos, apresentando, na estrutura administrativa do município, os distritos de Castelo de Sonhos e Cachoeira da Serra que distam em mais de 1.000 km da sede municipal e fazem fronteira com o estado do Mato Grosso, ao Sul da região. A localização das escolas

engloba espaço urbano e do campo, sendo composto por escolas nas áreas indígenas e ribeirinhas, além de escolas nas reservas extrativistas (Xingu, Iriri e Riozinho do Anfrísio).

Entre 2013 e 2016, os investimentos em infraestrutura escolar também ganham destaque, com 18 escolas construídas, das quais 14 pela Norte Energia e quatro pela Prefeitura. Além disso, nove termos de compromisso foram firmados com o FNDE no âmbito do PAR e do PAC II. Contudo, a partir de 2015, observa-se um decréscimo na liberação de recursos, relacionado à crise política nacional, ao processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff (2016) e à promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um teto de gastos, congelando os investimentos públicos por 20 anos, com impactos diretos no financiamento da educação.

O período também é marcado pela atualização da Lei Orgânica do Município (Emenda nº 04/2017), que reafirma a competência municipal sobre a educação e reforça os princípios da gestão democrática.

No quadriênio seguinte, de 2017 a 2020, Domingos Juvenil foi reeleito e permaneceu à frente da Prefeitura. Essa segunda gestão foi marcada por limitações significativas no que diz respeito à transparência da gestão pública. Observa-se, por exemplo, a ausência dos relatórios do Siope referentes aos exercícios de 2019 e 2020, o que compromete a análise da execução orçamentária e financeira da educação municipal nesse período. A indisponibilidade desses dados, somada à dificuldade de acesso a outras informações fiscais e educacionais, indica um cenário de opacidade na administração pública, o que dificulta o controle social e a avaliação efetiva das políticas implementadas.

A análise desse panorama político é fundamental para compreender as decisões orçamentárias, os investimentos realizados e as prioridades atribuídas à educação infantil ao longo da década. A alternância e continuidade das gestões, aliadas às condições estruturais e conjunturais do município, influenciaram diretamente os rumos das políticas de financiamento e os avanços e desafios no atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade.

A partir dessas observações, no contexto do cenário sociopolítico e econômico em que se configurou a gestão pública da educação municipal de Altamira, especialmente a partir de 2010, com o anúncio da construção da UHE Belo Monte, registraram-se estatísticas educacionais relevantes que subsidiam a análise sobre a gestão no contexto do PME.

A Lei nº 3.207/2015 aprovou o Plano Municipal de Altamira (Altamira, 2015), já no artigo 2º, são apresentadas as suas diretrizes, em consonância com o PNE. O inciso II e III discorre sobre as diretrizes do PME, em colaboração com a União e o Estado “a universalização

do atendimento da educação Pré-Escolar de 4 a 5 anos, e a ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas creches públicas municipais” (Altamira, 2015).

No referido PME, foram aprovadas 13 metas, dentre as quais destaca-se a Meta 1, que trata da educação infantil. O texto legal dispõe:

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, 35 (trinta e cinco por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME (Altamira, 2015).

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010<sup>10</sup>, Altamira contava com 9.387 crianças na faixa etária de 0 a 4 anos. Diante desse cenário, o município tem enfrentado um desafio histórico para cumprir as metas de expansão do atendimento à educação infantil na rede pública, conforme estabelecido no PME. O objetivo não é apenas garantir o acesso, mas também oferecer educação de qualidade para crianças de 0 a 5 anos, como preconizam as políticas educacionais para essa fase da educação básica. A tabela 9 ilustra as metas tanto do PME de Altamira quanto do PNE para o período de 2015 a 2025.

**Tabela 9** – Metas do PME e PNE/2014 para atendimento em creches e pré-escolas em Altamira (2015-2025)

ANO	METAS PME		METAS PNE	
	CRECHE	PRÉ -ESCOLA	CRECHE	PRÉ -ESCOLA
2015	18,9%	-	-	-
2016	20,4 %	100%	-	100%
2017	22,0%	-	-	-
2018	23,5%	-	-	-
2019	25,1%	-	-	-
2020	26,7%	-	-	-
2021	28,3%	-	-	-
2022	30,0%	-	-	-
2023	31,6%	-	-	-
2024	33,3%	-	50%	-
2025	35,0%	-	-	-

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

A Tabela 9 evidencia a projeção de atendimento do PME de Altamira para o período de 2015 a 2025, com metas progressivas de expansão tanto para creches (0 a 3 anos) quanto para a universalização da pré-escola (4 e 5 anos). No entanto, os relatórios de monitoramento revelam uma discrepância significativa entre as metas planejadas e os percentuais efetivamente alcançados.

Em 2016, por exemplo, o atendimento em creches foi de apenas 15,10%, bem abaixo da meta de 20,4%. Para a pré-escola, embora a meta fosse 100%, o município atingiu 91,96%

<sup>10</sup> <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

no mesmo ano. A situação se agravou no ciclo de 2017-2018, com uma queda na cobertura da pré-escola: em 2017, 87,53% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas, percentual que diminuiu para 83,9% em 2018. Paralelamente, o atendimento em creches continuou insuficiente, com um déficit crescente: em 2017, a meta de 22% resultou em apenas 15,61% de atendimento (um déficit de 6,39%), e em 2018, a meta de 23,5% registrou 16,01% de atendimento (um déficit de 7,49%).

O terceiro ciclo de monitoramento (2019-2020), que ainda aguarda validação do CME, mostra que as dificuldades persistem. Em 2019, a pré-escola atendeu 90,2% das crianças, com 4.004 matriculadas de uma população estimada de 4.439 crianças de 4 e 5 anos pelo IBGE. Isso significa que 435 crianças ficaram fora da escola. Em 2020, o percentual caiu para 86,9%, com 3.904 crianças atendidas de uma população estimada de 4.492, resultando em um déficit de 588 crianças.

Quando se trata de creches, o cenário também é desafiador. Em 2019, 1.735 crianças foram atendidas, representando 20,0% da população estimada de 8.655 crianças de 0 a 3 anos. Em 2020, o atendimento subiu para 1.926 crianças (22,0%) de uma população estimada de 8.759, o que ainda assim significa que 6.833 crianças foram privadas desse direito educacional. Esses números, comparados às projeções demográficas oficiais, indicam que as metas do PME esbarram em limitações estruturais e orçamentárias, impedindo a plena efetivação do direito à educação infantil em Altamira. O contexto socioeconômico, político e educacional do município é complexo e exige políticas públicas integradas e sustentáveis para enfrentar os desafios de expansão e melhoria da qualidade da educação infantil.

Nesse cenário, o Fundeb tem um papel fundamental ao garantir recursos mínimos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica. Por isso, a seguir, serão analisados os efeitos do Fundeb nas receitas e despesas da educação infantil em Altamira.

### **3.2 Os efeitos do Fundeb sobre as receitas e despesas da educação infantil**

Esta subseção se propõe a identificar e analisar as receitas e despesas do Fundeb com a educação infantil no município de Altamira, no período de 2010 a 2020, com o objetivo de investigar o que revelam os dados financeiros sobre o montante de recursos destinados e a forma como foram aplicados nessa etapa da educação básica.

Para isso, discutem-se os valores das receitas totais transferidas por categoria econômica ao longo do período analisado; em seguida, examina-se especificamente as receitas oriundas do Fundeb e as despesas liquidadas com o pagamento dos profissionais da educação vinculados à educação infantil. Por fim, os dados serão interpretados à luz da revisão bibliográfica e da

pesquisa documental, permitindo compreender os avanços e desafios no financiamento da etapa inicial da educação básica em Altamira.

O Fundeb ampliou o modelo de fundo contábil já existente, incorporando todas as etapas e modalidades da educação básica, incluindo a educação infantil, e redistribuindo os recursos com base no número de matrículas, conforme os critérios do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O valor anual por aluno é calculado com base no total arrecadado e redistribuído entre os entes federativos, ajustado por fatores de ponderação definidos anualmente.

A estrutura de arrecadação do Fundo foi implementada de forma gradual, até alcançar sua forma definitiva a partir de 2009, com contribuições equivalentes a 20% das receitas vinculadas de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. Essa composição é detalhada no quadro 6, abaixo.

O quadro evidencia que o Fundeb se apoiava majoritariamente em recursos próprios dos entes subnacionais. Entretanto, sua lógica redistributiva previa um mecanismo de correção: quando a arrecadação estadual não alcançava o valor-aluno mínimo nacional, a União era obrigada a complementar o fundo.

**Quadro 5** – Estrutura de financiamento do Fundeb (vigência 2007-2020)

<b>Estrutura de Financiamento do Fundeb (Vigência 2007-2020)</b>		
<b>Ente Contribuinte</b>	<b>Alíquota de Contribuição</b>	<b>Fontes de Receita (Cesta de Recursos)</b>
<b>Estados, Distrito Federal e Municípios</b>	Implementação progressiva, atingindo 20% a partir de 2009.	<p>Transferências federais: FPE e FPM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impostos estaduais: ICMS, IPVA, ITCD.</li> <li>• Impostos sobre exportação: IPI-Exportação e desoneração (LC 87/96).</li> <li>• Imposto municipal (parte): ITR.</li> <li>• Receitas de dívida ativa, juros e multas incidentes sobre essas fontes.</li> </ul>
<b>Ente Contribuinte</b>	<b>Alíquota de Contribuição</b>	<b>Fontes de Receita (Cesta de Recursos)</b>
<b>União (Governo Federal)</b>	<p>Complementação de Recursos para garantir o Valor Mínimo por Aluno/Ano (VMAA).</p> <p>O valor total da complementação era de, no mínimo, 10% sobre o total da contribuição dos Estados, DF e Municípios.</p>	Recursos do Orçamento da União (Tesouro Nacional).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ferreira (2019).

Esse desenho institucional era considerado um ajuste vertical da receita tributária entre os três níveis de governo. Tratava-se de uma estratégia de redistribuição dos encargos financeiros da educação cujo objetivo era mitigar disparidades regionais e assegurar um

patamar mínimo de financiamento escolar, como destaca a literatura crítica da época sobre fundos públicos:

Ajuste vertical da receita tributária entre as três esferas da nossa federação, ou seja, a distribuição de encargos entre os níveis de governo de forma a complementar o financiamento adequado à execução dos serviços, como é recomendado pelos estudiosos críticos do fundo público brasileiro. (Souza Neto; Castione; Kunz, 2017, p. 94).

Essa lógica de "ajuste vertical" mencionado na citação é, na prática, o mecanismo que define a viabilidade financeira da educação básica em municípios com baixa capacidade de arrecadação, como Altamira. Como observou Santos (2015), a complementação federal é essencial para assegurar um patamar mínimo de equidade. Nesse arranjo, o Fundeb materializou esse princípio, tornando-se o pilar de sustentação para as políticas educacionais no município e viabilizando não apenas a manutenção da rede, mas a expansão do atendimento. A análise que se segue, focada nos dados locais de matrículas e execução orçamentária, buscará mensurar o impacto concreto dessa política na redução das desigualdades educacionais.

### 3.2.1 Receitas destinadas à educação municipal de Altamira

Nesta etapa, analisamos os valores das receitas totais transferidas à educação infantil em Altamira, desagregados por categoria econômica, conforme os registros dos RREO e os balanços financeiros disponíveis no Siope.

A análise do financiamento da educação está baseada nos dados de receitas e despesas dos municípios. A obrigatoriedade de prestação dessas informações em instrumentos de transparência da gestão fiscal, como o RREO, é estabelecida pela Constituição (Art. 165 § 3º) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, Art. 48). No entanto, cabe ressaltar que são informações de caráter declaratório. Desse modo, a fidedignidade da análise das despesas depende da precisão das informações prestadas (Alves; Pinto, 2020).

É importante justificar que para os anos de 2012, 2019 e 2020 não foram encontrados balanços no Siope. Consequentemente, nas tabelas referentes a esses anos, será indicada a sigla n.d. (não disponível), representando a ausência de dados.

As receitas correntes correspondem aos ingressos originados das atividades operacionais regulares da administração pública, como impostos, taxas, contribuições e transferências correntes, sendo classificadas como receitas efetivas, pois se destinam majoritariamente a despesas de custeio. Já as receitas de capital decorrem da constituição de dívidas, alienação de bens ou transferências específicas para investimentos, com potencial de alterar o patrimônio público e efeitos de médio e longo prazos (Enap, 2014). Essa classificação,

prevista na Lei nº 4.320/1964, é fundamental para distinguir o uso e a natureza dos recursos arrecadados.

A seguir, a Tabela 10 apresenta a evolução das receitas totais do município de Altamira por categoria econômica, receitas correntes e receitas de capital no período de 2010 a 2020. A desagregação por categoria econômica (Receitas Correntes e de Capital) permite observar a predominância de determinadas fontes e inferir sobre a prioridade atribuída à etapa

**Tabela 10 – Receitas do município por categoria econômica em Altamira (2010-2020)**

Ano	Receita Corrente (R\$)	Receita de Capital (R\$)	Receita Total (R\$)
2010	252.419.750,02	1.842.304,74	254.262.054,76
2011	313.036.790,19	5.496.398,73	318.533.188,92
2012	n.d.	n.d.	n.d.
2013	414.965.937,63	822.478,47	415.788.416,10
2014	523.656.861,42	358.621,35	524.015.482,76
2015	514.523.963,20	6.053.994,58	520.577.957,78
2016	454.165.507,47	0,00	454.165.507,47
2017	420.800.527,25	1.028.730,67	421.768.397,68
2018	421.277.372,92	36.105,59	421.313.478,51
2019	n.d.	n.d.	n.d.
2020	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE/FNDE (2010-2020).

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (Bacen). Atualização em 25 abr. 2025.

A dinâmica das receitas municipais de Altamira ao longo dos anos revela um panorama de flutuações marcadas por momentos distintos de crescimento acentuado, declínio significativo e, mais recentemente, uma fase de estagnação. Essa trajetória de altos e baixos na arrecadação municipal impacta diretamente a capacidade de investimento e a oferta de serviços públicos à população, moldando as condições socioeconômicas locais.

A análise da Tabela 10 permite observar que a principal fonte de arrecadação do município de Altamira foi consistentemente a Receita Corrente. Em 2010, ela representou R\$ 252.419.750,02, correspondendo a 99,27% da Receita Total de R\$ 254.262.054,76. A Receita de Capital, por sua vez, era marginal, somando apenas R\$ 1.842.304,74 naquele ano, o equivalente a 0,72%. A maior participação proporcional da Receita de Capital ocorreu em 2011, atingindo R\$ 5.496.398,73, correspondendo a 1,73% da Receita Total.

A partir de 2011, com o início das obras da UHE Belo Monte, observa-se um salto significativo na Receita Total, que passou de R\$ 254.262.054,76 em 2010 para R\$ 318.533.188,92 em 2011, um crescimento de 25,28%. Esse aumento pode ser diretamente atribuído às mudanças econômicas e ao influxo de recursos relacionados à construção da usina. Segundo Sousa (2019), o auge da obra se refletiu em um crescimento de 150% nas contratações em 2011 em relação a 2010. Entre 2010 e 2015, os estabelecimentos com vínculos

empregatícios aumentaram 146% na Construção Civil, 60% no Comércio e 101% nos Serviços, resultando em um crescimento total de empregos de 203%. Esse período de bonança se estendeu até 2014, quando a Receita Total atingiu seu pico de R\$ 524.015.482,76. Os dados ausentes para 2012 não permitem uma análise completa desse período, mas a tendência geral de crescimento entre 2011 e 2014 é clara, impulsionada pelo auge da obra. A Receita Total em 2013, por exemplo, alcançou R\$ 415.788.416,10, crescendo 30,53% em relação a 2011.

No entanto, em contraste com essa fase de expansão, a realidade mudou drasticamente com o avanço e posterior finalização da UHE em 2016. De 2015 para 2016, Altamira vivenciou um declínio significativo, com a Receita Total recuando de R\$ 520.577.957,78 para R\$ 454.165.507,47 uma redução de 12,76%, o que indica uma clara perda da capacidade de arrecadação municipal. Nesse ano, a Receita de Capital foi inexistente (R\$ 0,00), reforçando o baixo investimento em ações com impacto duradouro no patrimônio público e a dependência do município em relação à obra. A situação pós-construção resultou em dificuldades e alta taxa de desemprego, como destaca Vieira (2016, p. 2), ao afirmar que “o clima em Altamira é de fim de uma festa que não houve”.

Por fim, entre 2017 e 2018, Altamira observou um cenário de estabilidade, com a Receita Total praticamente inalterada, passando de R\$ 421.768.397,68 para R\$ 421.313.478,51, o que representa uma leve queda de apenas 0,11%. A baixa proporção das Receitas de Capital ao longo de todos os anos disponíveis (variando de 0% a no máximo 1,73%) revela que o município contou, predominantemente, com receitas correntes, ou seja, recursos para custeio das atividades operacionais, e teve participação pouco expressiva de receitas voltadas ao investimento e à ampliação de infraestrutura.

Conforme aponta o estudo de Sousa (2019), a infraestrutura na educação é outra questão relevante apontada no dossiê, indicando que, embora o projeto tenha previsto a construção, reforma e ampliação de 378 salas de aula, tais iniciativas não foram suficientes para "atingir plenamente os objetivos" (Isa, 2015, p. 10). Durante a fase de implantação da usina, a lentidão em responder às necessidades educacionais resultou em uma sobrecarga da demanda. Essa situação comprometeu a qualidade do ensino além de contribuir para o aumento das taxas de abandono e reprovação escolar.

Essa estrutura de arrecadação indica limitações importantes no financiamento de políticas públicas com impacto de médio e longo prazo, como a expansão e qualificação da oferta educacional para a infância, evidenciando que os benefícios da UHE Belo Monte foram majoritariamente temporários e não se traduziram em um desenvolvimento estrutural e sustentável para Altamira.

Dada essa compreensão das receitas gerais do município e a predominância dos recursos correntes, é fundamental aprofundar a análise sobre como os fundos específicos, como o Fundeb, impactaram setores vitais. Assim, a tabulação das receitas anuais do município de Altamira destinadas à MDE no período de 2010 a 2020, permite um exame mais detalhado dos recursos direcionados à educação, incluindo a educação infantil, e a forma como eles foram aplicados. A Tabela 11, com as receitas anuais do município de Altamira para MDE, de 2010 a 2020, complementam o contexto das receitas e despesas com a educação infantil.

**Tabela 11**– Receita anuais do município de Altamira para MDE (2010-2020)

<b>Receita Anuais do Município de Altamira para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>				
<b>Ano</b>	<b>Receitas de impostos próprios (25%)</b>	<b>Receita de transferências constitucionais e legais (20%)</b>	<b>Receitas adicionais para o financiamento do ensino</b>	<b>Total de Receitas para MDE por ano</b>
<b>2010</b>	20.219.536,25	96.913.075,51	7.616.605,45	124.749.217,21
<b>2011</b>	31.091.650,11	108.525.002,58	1.126.712,21	140.743.364,90
<b>2012</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2013</b>	101.802.785,39	124.969.304,61	8.224.270,95	234.996.360,95
<b>2014</b>	170.545.248,17	140.675.404,73	9.278.152,00	320.498.804,90
<b>2015</b>	112.443.399,82	162.553.780,75	9.086.476,19	284.083.656,76
<b>2016</b>	72.594.204,61	160.400.634,84	8.581.427,39	241.576.266,84
<b>2017</b>	57.321.155,85	152.083.640,62	8.010.479,98	217.415.276,45
<b>2018</b>	49.743.214,48	144.057.959,73	8.130.724,92	201.931.899,13
<b>2019</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2020</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE/FNDE (2010-2020).

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (BACEN). Atualização em 25 abr. 2025.

A Tabela 11 revela uma trajetória financeira complexa para o financiamento da educação local. Inicialmente, o período entre 2010 e 2014 foi marcado por um crescimento notável na receita total destinada ao MDE, que saltou de R\$ 124,7 milhões para R\$ 320,5 milhões, um aumento de 157%. Esse pico, atingido em 2014, pode ser atribuído ao dinamismo econômico da região provocado pelo auge da construção da UHE Belo Monte e à evolução das transferências intergovernamentais.

Entretanto, após 2014, observou-se uma retração considerável. Em apenas quatro anos, as receitas diminuíram para cerca de R\$ 201,9 milhões em 2018, uma queda de 37% em relação ao pico. Essa redução reflete o arrefecimento da economia local com a finalização da obra.

No que tange à composição das receitas, a análise percentual revela uma dinâmica reveladora. Embora as transferências constitucionais sejam a base histórica do financiamento, durante o auge econômico de 2014, as receitas de impostos próprios chegaram a representar a maior fatia do orçamento (53,2%), superando as transferências (43,9%). Contudo, com a retração econômica, a dependência de recursos externos se intensificou drasticamente: em

2018, as transferências já correspondiam a 71,4% do total, enquanto a arrecadação própria encolheu para apenas 24,6%. Isso demonstra que a estabilidade do financiamento da educação está intrinsecamente ligada à regularidade dos repasses federais e estaduais.

As receitas de impostos próprios, por sua vez, apresentaram a maior volatilidade, refletindo diretamente o ciclo da UHE: cresceram mais de 740% de 2010 a 2014 e, em seguida, despencaram quase 71% até 2018. As receitas adicionais para o financiamento do ensino representaram a menor parcela, mantendo-se relativamente estáveis e com menor impacto no orçamento total. O estudo de Alves e Pinto (2020) aponta para esse fenômeno na maioria dos municípios brasileiros:

Outra característica que permeia o município brasileiro ao longo de sua história é a falta de recursos tributários – fator que explica a sua dependência dos demais níveis de governo. A Constituição de 1988 minorou, em parte, essa fragilidade financeira, mas as políticas posteriores de municipalização da educação e da saúde acirraram ainda mais essa ausência de autonomia (Alves; Pinto, 2020, p. 2).

O montante total de recursos para o MDE define a "pizza" orçamentária disponível para toda a educação, e o Fundeb, como principal mecanismo de financiamento, constitui uma fatia expressiva das transferências constitucionais. Consequentemente, as flutuações nessas transferências impactam diretamente os recursos do Fundo e, por extensão, a disponibilidade financeira para a educação infantil. A alta dependência de Altamira de recursos externos implica que a sustentabilidade de sua educação infantil depende de uma equação delicada entre sua limitada capacidade de arrecadação própria e, de forma determinante, a regularidade e o volume dos repasses das outras esferas de governo. Em relação a isso, Alves e Pinto (2020) afirmam:

Essa dificuldade de expansão e, como já visto, as mudanças ocorridas na divisão de responsabilidade pela oferta da educação básica entre estados e municípios relacionam-se diretamente com o modelo de financiamento da educação. Atualmente, o financiamento das escolas estaduais e municipais de educação básica tem as seguintes fontes principais: • Vinculação constitucional da receita líquida de impostos (RLI) de estados e municípios para custear despesas classificadas como manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE); • Contribuição social do salário-educação como fonte adicional (Art. 212, § 5º, CF/88); • Recursos adicionais do Governo Federal, principalmente sob a forma de complementação da União ao Fundeb (Alves; Pinto, 2020, p. 4).

A seguir, a análise se aprofunda no fluxo financeiro do Fundeb em Altamira para compreender sua lógica redistributiva na prática. Para isso, serão examinados dois conjuntos de dados complementares. Primeiramente detalharemos a receita bruta total recebida pelo município via Fundeb, porém sem a dedução das receitas destinadas ao Fundo pelo município. Em seguida apresentaremos o fluxo líquido, confrontando os recursos recebidos com os destinados por Altamira, o que permite determinar sua posição como beneficiário ou contribuinte do mecanismo. A Tabela 12 a seguir detalha a receita bruta recebida via Fundeb.

**Tabela 12 – Receitas recebidas do Fundeb pelo município de Altamira (2010-2020)**

Ano	Receita Recebida do FUNDEB (R\$)
<b>2010</b>	79.005.438,48
<b>2011</b>	104.306.186,43
<b>2012</b>	n.d.
<b>2013</b>	107.516.036,55
<b>2014</b>	119.542.772,22
<b>2015</b>	136.697.759,20
<b>2016</b>	127.421.347,31
<b>2017</b>	127.171.580,26
<b>2018</b>	129.493.524,49
<b>2019</b>	n.d.
<b>2020</b>	n.d.
<b>TOTAL:</b>	<b>931.154.644,94</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE/FNDE (2010-2020).

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (BACEN). Atualização em 25 abr. 2025.

Conforme detalhado na tabela 12, observa-se um crescimento consistente nas receitas brutas anuais do Fundeb recebidas por Altamira nos anos com dados disponíveis. O montante saltou de R\$ 79 milhões em 2010 para mais de R\$ 129 milhões em 2018, último ano com informação na série. O valor total recebido pelo município via Fundeb, que ultrapassa R\$ 931 milhões no período, reforça a magnitude e a centralidade desse mecanismo para o financiamento da educação local.

Contudo, para mensurar o benefício real do Fundo, é importante analisar o fluxo líquido de recursos, conforme apresentado na tabela 13.

**Tabela 13 – Fluxo de recursos do Fundeb para Altamira (PA) no período de 2010-2020**

ANO	+ Transferências recebidas do FUNDEB	+ Complementação da União ao FUNDEB	- Receitas destinadas ao FUNDEB	= Resultado líquido de transferências recebidas do FUNDEB
<b>2010</b>	56.415.858,25	22.589.580,24	18.940.109,94	60.065.328,54
<b>2011</b>	56.380.229,85	47.925.956,58	21.441.788,27	82.864.398,16
<b>2012</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2013</b>	65.077.618,80	42.438.417,76	24.507.679,08	83.008.357,48
<b>2014</b>	70.369.278,25	49.108.745,55	27.655.774,38	91.822.249,42
<b>2015</b>	78.029.527,06	58.668.232,14	31.906.242,16	104.791.517,04
<b>2016</b>	71.263.319,08	56.158.028,23	31.283.450,66	96.137.896,65
<b>2017</b>	69.533.809,19	57.637.771,07	28.157.552,05	99.014.028,21
<b>2018</b>	75.642.146,22	53.851.378,27	28.357.360,76	101.136.163,73
<b>2019</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2020</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>542.711.786,70</b>	<b>388.378.109,84</b>	<b>212.249.957,30</b>	<b>718.839.939,23</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE/FNDE (2010-2020).

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (BACEN). Atualização em 25 abr. 2025.

A tabela 13 demonstra que Altamira, em toda a série histórica, posicionou-se como um beneficiário líquido, com um ganho total de mais de R\$ 718 milhões. A análise detalhada revela

que essa dinâmica é estruturalmente garantida pela Complementação da União<sup>11</sup>. De forma notável, em todos os anos registrados, o valor aportado pela União foi, por si só, superior à totalidade da contrapartida do município. Com um aporte de mais de R\$ 388 milhões no período, esse apoio federal não apenas compõe o resultado líquido positivo, mas o assegura, provando a essencialidade do mecanismo redistributivo federal para a sustentabilidade da educação municipal de Altamira.

A análise dos dados em conjunto com o estudo de Braga e Silva (2019) permite uma reflexão aprofundada sobre o papel do Fundo. Os autores destacam que o Fundeb, embora seja uma política redistributiva, nem sempre significou um aumento de recursos novos para todos, mas sim uma reorganização dos já existentes. No caso de Altamira, contudo, é evidente: o Fundo atuou como um mecanismo essencial de aporte líquido de recursos. Isso é comprovado pelo fato de o município ser um beneficiário líquido, sustentado pela massiva Complementação da União. Esse cenário confirma a outra tese dos autores: municípios com menor poder de arrecadação, como Altamira, permanecem como o elo mais vulnerável do sistema fiscal, sendo estruturalmente dependentes das transferências federais. O Fundeb emerge, portanto, não apenas como um equalizador, mas como o pilar fundamental que garante a própria sustentabilidade do financiamento da educação básica no município.

Concluída a análise das receitas destinadas e recebidas para a MDE, com um foco particular na essencialidade do Fundeb e da Complementação da União para o município de Altamira, torna-se imperativo agora direcionar a atenção para a aplicação desses recursos a fim de compreender como Altamira tem efetivamente utilizado os montantes disponíveis para a educação, especificamente para a educação infantil, passando então a analisar na subseção seguinte as despesas liquidadas.

### 3.2.2 Despesas com a educação municipal de Altamira

A tabela 14 apresenta um panorama detalhado da alocação desses recursos, segmentando-os entre o pagamento de profissionais do magistério e outras despesas, tanto para o ensino fundamental quanto para a educação infantil.

---

<sup>11</sup> A complementação da União observa os seguintes dispositivos da Lei nº 11.494/2007: “Art. 4º A União complementará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno [...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente [...]”; e do Art. 6º o que estabelece que a complementação da União será de, no mínimo, 10% do total dos recursos aportados ao Fundeb por estados e municípios, sendo que (art. 5º) a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art 212 da CF suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

**Tabela 14** – Despesas liquidadas do Fundeb (em R\$) com Educação em Altamira (2010-2020)

ANOS	Pagamento dos Profissionais do Magistério			Outras Despesas			Totais das Despesas do FUNDEB
	Ensino Fundamental	Educação Infantil	TOTAL	Ensino Fundamental	Educação Infantil	TOTAL	
2010	59.360.142,32	9.865.483,21	69.225.625,52	9.237.918,60	165.404,26	9.403.322,86	78.628.948,38
2011	56.425.249,04	12.281.387,61	68.706.636,65	31.805.806,17	3.793.743,60	35.599.549,77	104.306.186,42
2012	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d
2013	81.205.010,61	14.525.923,65	95.730.934,26	7.167.153,75	1.077.440,58	8.244.594,34	103.975.528,60
2014	88.296.032,13	19.300.149,37	107.596.181,50	10.600.708,07	1.345.882,65	11.946.590,72	119.542.772,22
2015	106.524.375,58	17.752.062,07	124.276.437,65	6.051.813,74	665.145,71	6.716.959,45	130.993.397,10
2016	94.715.234,93	11.695.066,12	106.410.301,05	16.856.739,71	2.769.699,98	19.626.439,69	126.036.740,74
2017	93.115.713,43	13.379.371,66	106.495.085,09	14.982.074,51	362.208,52	15.344.283,03	121.839.368,12
2018	72.887.902,62	13.963.208,93	86.851.111,55	30.973.243,98	11.510.553,12	42.483.797,10	129.334.908,65
2019	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d
2020	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d	u.d
Total	652.529.660,66	112.762.652,6	765.292.313,27	127.675.458,5	21.690.078,42	149.365.536,9	914.657.850,23

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no SIOPE/FNDE (2010-2020).

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (BACEN). Atualização em 25 abr. 2025.

Analisando a tabela 14, é possível obter compreensão sobre a alocação dos recursos do Fundeb e as prioridades de investimento na educação básica de Altamira.

Primeiramente, observa-se que a maior parte das despesas liquidadas do Fundeb, em quase todos os anos com dados disponíveis, é direcionada para o pagamento dos profissionais do magistério, tanto do ensino fundamental quanto da educação infantil. Essa alocação está em conformidade com a legislação do Fundo (Lei nº 11.494/2007). Comparado ao valor total das despesas do Fundo (R\$ 914,6 milhões), o pagamento a esses profissionais (R\$ 765,2 milhões) representa aproximadamente 83,7% das despesas totais, superando consistentemente o mínimo legal.

Ao desagregar as despesas, percebe-se que o ensino fundamental absorve a maior parcela dos recursos. As despesas com profissionais da educação infantil, embora representem um volume menor (correspondendo a 14,7% do total pago ao magistério), exibiram uma trajetória de forte crescimento de R\$ 9,8 milhões em 2010 até 2014, quando alcançaram seu pico com R\$ 19,3 milhões, um aumento de 95,6%. Contudo, essa tendência se reverteu, com uma queda acentuada de 39,4% até 2016, quando o valor recuou para R\$ 11,7 milhões, seguido por uma relativa estabilização. O total alocado para essa finalidade somou R\$ 112,7 milhões, valor que representa 83,9% de todo o recurso do Fundeb gasto com a etapa, o que demonstra que o Fundo foi o principal pilar para a sustentação da folha de pagamento do setor.

O expressivo crescimento das despesas com profissionais da educação infantil entre 2010 e 2014 coincide com o período de auge econômico do município, impulsionado pelas

obras da UHE Belo Monte, o que pode indicar uma expansão da rede ou uma valorização salarial, ou ambos. O pico observado em 2014 é também contextualizado pelo reajuste de 8,32% no piso salarial do magistério naquele ano, conforme determina a Lei nº 11.738/2008.

Quanto às Outras Despesas, que englobam custeio e investimento, o padrão de menor alocação para a educação infantil se repete. Para esta etapa, as Outras Despesas totalizaram R\$ 21,7 milhões no período, representando apenas 16,1% do total gasto com a educação infantil pelo Fundo. A baixa alocação em certos anos e os picos pontuais em outros sugerem uma ausência de planejamento de investimento contínuo, com ações mais reativas do que estruturantes para a melhoria da infraestrutura e dos recursos pedagógicos.

Em síntese, o município cumpre estritamente a legislação ao priorizar o pagamento do magistério, destinando a essa finalidade a quase totalidade dos recursos do Fundeb. Contudo, essa realidade demonstra que o Fundo operou no limite, sendo capaz de garantir a manutenção do corpo docente, mas deixando uma margem ínfima e inconstante para as Outras Despesas. É essa insuficiência de recursos para infraestrutura, materiais e apoio pedagógico que revela a vulnerabilidade da educação infantil e impacta diretamente a qualidade potencial da oferta, tema que será aprofundado na próxima seção.

Concluída a análise da alocação dos recursos do Fundeb, é importante compreender como esses gastos se inserem no orçamento total da educação municipal. Para isso, serão analisados na Tabela 15, os Gastos Públicos Orçamentários com a função Educação, distribuídos por suas diferentes subfunções, evidenciando as prioridades de investimento de Altamira ao longo da década.

**Tabela 15**– Gastos públicos com a função Educação e por subfunção em Altamira (2010 -2020)

ANO	Ed. Infantil		Ens. Fund	Ens. Médio	EJA	Ed. Especial	Total no Ano
	Creche	Pré-Escola					
<b>2010</b>	10.950.273,17		84.389.709,86	364.036,54	2.187.231,64	0	97.891.251,21
<b>2011</b>	2.646.321,04	5.879.487,85	94.151.950,26	742.357,70	13.738.954,45	0	117.159.071,30
<b>2012</b>	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>2013</b>	6.673.241,35	13.153.082,82	105.304.096,51	67.468,85	5.157.768,17	0	130.355.657,70
<b>2014</b>	7.572.906,22	14.093.308,73	120.840.394,02	0	7.693.195,75	2.102.778,76	152.302.583,48
<b>2015</b>	7.598.765,97	13.289.870,86	171.202.861,36	79.201,24	15.091.338,45	41.625,04	207.303.662,92
<b>2016</b>	8.216.953,93	12.985.087,96	132.576.233,23	0	7.460.908,85	3.178.836,10	164.418.020,07
<b>2017</b>	5.827.178,26	8.663.789,20	130.168.560,54	0	7.686.796,74	3.444.604,12	155.790.928,86
<b>2018</b>	3.140.742,44	4.535.934,04	109.961.121,47	0	8.059.485,53	3.439.254,40	129.136.537,88
<b>2019</b>	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>2020</b>	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Valores deflacionados para dezembro de 2024 com base no IPCA, por meio da Calculadora do Cidadão (BACEN). Atualização em 25 abr. 2025.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados obtidos no SIOPE/FNDE (2010-2020).

A análise dos gastos públicos orçamentários por subfunção no município de Altamira entre 2010 e 2020 revela desigualdades significativas na distribuição dos recursos, especialmente no que se refere à educação infantil em comparação com o ensino fundamental e demais modalidades da educação básica.

Em todos os anos com dados disponíveis, o ensino fundamental concentrou a maior parte dos recursos, chegando a representar, em 2015, aproximadamente 82,6% do total investido em educação no município. Nesse mesmo ano, a educação infantil, somadas creche e pré-escola, recebeu um total aproximado de R\$ 20,9 milhões, o que corresponde a apenas 10,1% do orçamento total da educação, enquanto o ensino fundamental absorveu R\$ 171,2 milhões. Tal desproporção revela a manutenção de uma lógica histórica de priorização do ensino obrigatório, em detrimento da primeira etapa da educação básica, mesmo após os marcos legais que consolidaram a creche e a pré-escola como direito da criança e dever do Estado.

Entre os dois níveis da educação infantil, a análise evidencia ainda uma hierarquização interna: os investimentos na pré-escola superaram, sistematicamente, os valores aplicados em creche. Essa diferença é nítida no exemplo de 2015, quando, do total investido na educação infantil, a pré-escola ficou com cerca de 63,6% dos recursos, enquanto a creche recebeu os 36,4% restantes. Tal disparidade reflete não apenas restrições orçamentárias, mas também a persistência de uma visão seletiva sobre quais infâncias devem ou não ser atendidas prioritariamente, desconsiderando as exigências da Meta 1 do PNE, que prevê a universalização da pré-escola e a ampliação da oferta de creches, com prioridade para crianças de 0 a 3 anos. Nesse sentido, Rosemberg (2009, p. 90) aponta para a "relutância persistente, de certos setores, em integrar as crianças de 0 a 3 anos nas políticas públicas de educação ao consideram o espaço privado, e não o público, como o mais adequado para elas". Além disso, essa situação é corroborada pelo relatório da Comissão Unesco/Ocde (2005)<sup>12</sup>, também citado por Rosemberg (2009), que destaca que "a situação das creches é pior que a das pré-escolas".

Essa configuração orçamentária torna a creche ainda mais vulnerável a flutuações econômicas. Ecoando o ciclo de *boom and bust*<sup>13</sup> de Belo Monte, os investimentos totais em educação atingiram seu pico em 2015 e sofreram forte retração a partir de 2016. O impacto, contudo, foi mais severo justamente no elo mais frágil: o investimento em creches despencou de R\$ 8,2 milhões em 2016 para R\$ 3,1 milhões em 2018, uma redução drástica de 61,8% em

---

<sup>12</sup>[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2005/09/education-at-a-glance-2005\\_g1gh5bac/9789264047853-pt.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2005/09/education-at-a-glance-2005_g1gh5bac/9789264047853-pt.pdf)

<sup>13</sup> O termo em inglês *boom and bust* é usado na literatura econômica para descrever um ciclo caracterizado por um período de rápido crescimento (*boom*), seguido por uma crise ou retração acentuada (*bust*), quando o fator que impulsionou o crescimento se esgota ou desaparece.

apenas dois anos. Isso demonstra que em momentos de aperto fiscal, os cortes são mais profundos nas áreas não obrigatórias.

Em termos críticos, a subalternização orçamentária da creche expressa um projeto político que ainda relega às famílias, sobretudo às mulheres, a responsabilidade pelo cuidado na primeira infância. Como apontam estudos de Rosemberg (2009) e Campos (2006), a histórica discriminação no financiamento compromete as possibilidades de um currículo com intencionalidade pedagógica desde os primeiros anos. A descontinuidade e a oscilação dos recursos dificultam o planejamento, a expansão da rede e a valorização dos profissionais, reforçando a necessidade de uma reorientação das prioridades públicas em contextos de desigualdade como o de Altamira.

Concluída a análise das receitas e despesas, que evidenciou as oscilações financeiras e a priorização histórica do ensino fundamental, as bases estão estabelecidas para a próxima etapa. A subseção seguinte se aprofundará em como essas condições orçamentárias se traduziram nas condições de oferta da educação infantil, correlacionando os dados financeiros com as implicações diretas em acesso, infraestrutura e formação docente para as crianças de 0 a 5 anos no município.

### **3.3 Os efeitos do Fundeb sobre as condições de oferta da educação infantil**

Nesta subseção, analisam-se os efeitos do Fundeb sobre as condições de oferta da educação infantil no contexto da rede municipal de Altamira quanto aos indicadores de acesso, infraestrutura e formação docente no período de 2010 a 2020.

Não existe um consenso sobre a definição de qualidade em educação, mas o conceito tem sido operacionalizado, principalmente, a partir de três dimensões: acesso à escola, permanência e aprendizado adequado (Gusmão, 2013). Analisar as condições de oferta da educação infantil é essencial para compreender além dos indicadores quantitativos de acesso, as possibilidades reais de garantia do direito à educação com qualidade na primeira infância. A oferta não se limita à existência de vagas ou ao número de instituições, mas envolve aspectos estruturais, pedagógicos, financeiros e de gestão que sustentam o funcionamento adequado das unidades educacionais.

#### **3.3.1 Acesso à educação infantil em Altamira (2010-2020)**

Para iniciar a análise das condições de oferta da educação infantil em Altamira, o foco será nos dados quantitativos de expansão da rede física. Detalhar-se-á a evolução do número de

creches, pré-escolas e o total de estabelecimentos nas redes municipal e privada entre 2010 e 2020.

Analisar as condições de oferta é fundamental para entender em que medida o acesso à educação infantil está sendo assegurado de forma equitativa e com qualidade.

Como aponta Rosemberg (2010), o contexto histórico da educação de crianças no Brasil revela um panorama desafiador, durante um longo tempo, não havia recursos específicos para atender a essa faixa etária, o que ocasionou um enorme déficit e comprometeu significativamente a qualidade das condições de oferta, principalmente para a população mais necessitada. Essa perspectiva histórica é fundamental para compreender os desafios atuais.

Assim, a Tabela 16 apresenta a quantidade de instituições de educação infantil no município de Altamira, distribuídas por tipo de atendimento (creche e pré-escola) e por dependência administrativa (municipal e privada), no período de 2010 a 2020.

**Tabela 16 – Nº de escolas de EI por dependência administrativa em Altamira (2010-2020)**

Ano	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA			
	MUNICIPAL		PRIVADA	
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
<b>2010</b>	11	38	04	07
<b>2011</b>	17	41	02	06
<b>2012</b>	07	36	05	09
<b>2013</b>	07	40	04	08
<b>2014</b>	07	38	04	08
<b>2015</b>	07	41	05	08
<b>2016</b>	07	49	05	08
<b>2017</b>	08	53	05	08
<b>2018</b>	09	50	04	08
<b>2019</b>	11	56	04	08
<b>2020</b>	14	60	04	08

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do INEPDATA<sup>14</sup> (2010-2020).

A análise da Tabela 16 evidencia o protagonismo da rede pública na oferta de educação infantil em Altamira, cuja participação no total de instituições cresceu de 81,7% em 2010 para 86% em 2020. Ao longo da década, a rede municipal expandiu-se, mas essa expansão revela uma clara hierarquização entre pré-escola e creche.

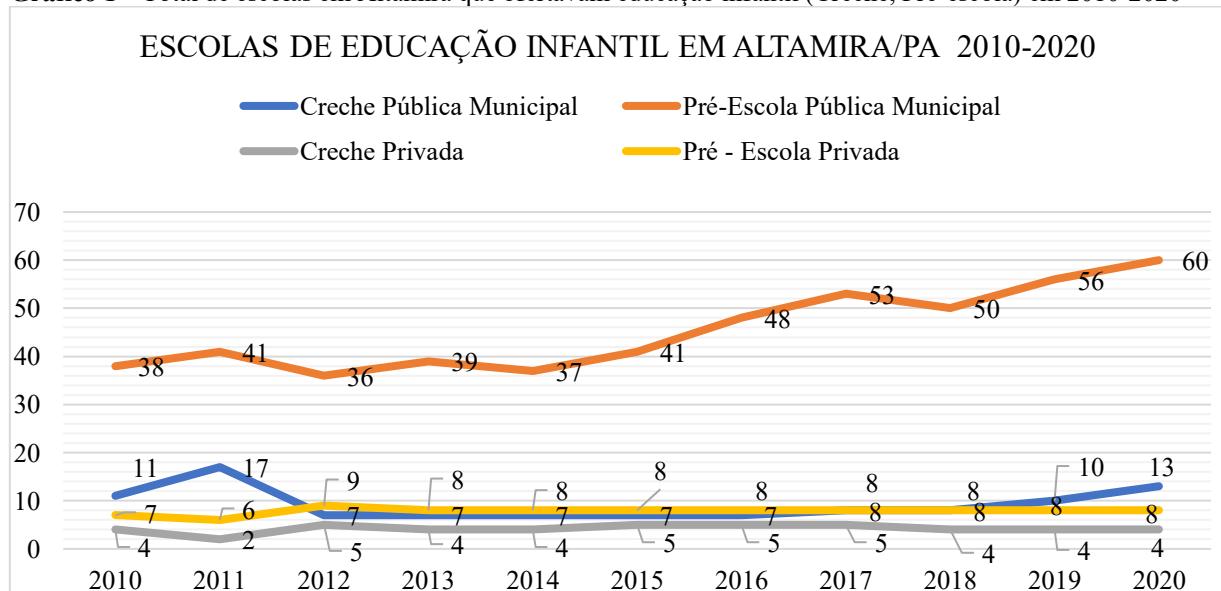
A oferta de pré-escolas na rede municipal sempre foi superior à de creches, e essa diferença se acentuou no período. Essa priorização não foi uma escolha casual, mas uma resposta direta à Emenda Constitucional nº 59/2009 (Brasil, 2009), que tornou o atendimento para crianças a partir de 4 anos obrigatório e estabeleceu 2016 como prazo para a

<sup>14</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>.

universalização. Como resultado, o ritmo de expansão das pré-escolas (crescimento de 57,9% entre 2010 e 2020) foi mais que o dobro do observado para as creches (27,3%), refletindo o esforço do município em cumprir o novo marco legal. Essa evidência material (o número de escolas) corrobora a análise financeira anterior, que apontou um volume de despesas muito maior para a pré-escola. Em contraste com a expansão pública, o setor privado demonstrou notável estagnação, e sua participação relativa na oferta de vagas diminuiu, caindo de 18,3% em 2010 para 14% em 2020.

Em síntese, a análise ilustra uma desigualdade na atenção às duas etapas da educação infantil. A priorização da pré-escola, embora justificada pela necessidade de cumprir a obrigatoriedade imposta pela EC 59/2009, revela uma gestão seletiva das metas educacionais. Ao focar na universalização da pré-escola, o município negligenciou o avanço da Meta 1 do PNE e do PME, que exigiam uma expansão significativa da oferta de creches para a população de 0 a 3 anos. A análise da rede pública expõe, portanto, a fragilidade das políticas voltadas à primeira infância, sinalizando que a garantia do direito à educação em Altamira foi parcial e condicionada pela meta que gerava maior pressão legal, em detrimento de uma política integral para todas as crianças. Para visualizar essas distintas trajetórias – o crescimento desigual na rede pública e a estabilidade na rede privada –, o gráfico 1, a seguir, representa a evolução do número de instituições, tornando mais evidente o protagonismo da rede pública na ampliação da educação infantil no município.

**Gráfico 1** – Total de escolas em Altamira que ofertavam educação infantil (Creche, Pré-escola) em 2010-2020

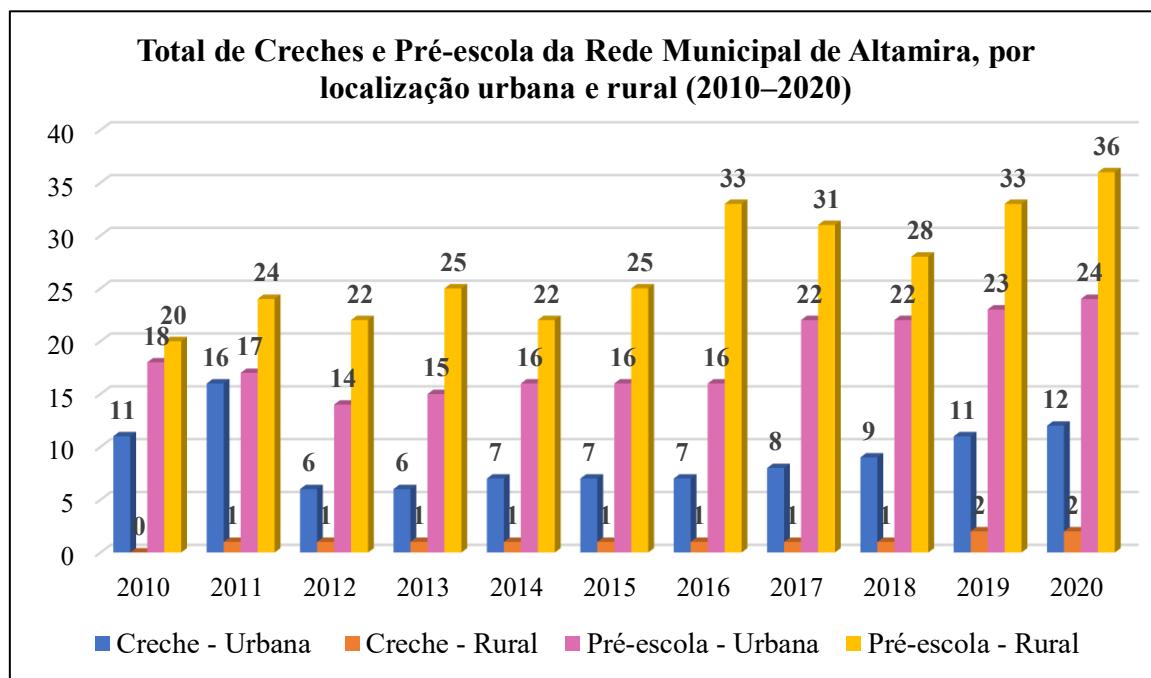


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do censo escolar Inep dos anos 2010 a 2020.

Conforme visualizado no Gráfico 1, a trajetória fortemente ascendente das pré-escolas municipais contrasta com a linha de crescimento modesto das creches e com a linha quase horizontal que representa o setor privado, tornando a disparidade nos ritmos de expansão ainda mais evidente.

Além disso, a distribuição territorial dessas instituições também merece destaque. O gráfico 2, a seguir, apresenta a localização (urbana ou rural) das creches e pré-escolas da rede municipal ao longo da década.

**Gráfico 2– Número de creches e pré-escola da rede municipal de Altamira por localização urbana e rural entre 2010-2020**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos microdados do Censo Escolar INEP<sup>15</sup> (2010-2020).

A visualização do gráfico 2, referente às instituições de educação infantil na rede municipal de Altamira entre 2010 e 2020, revela um panorama complexo de expansão e desafios, fortemente influenciado pela singularidade geográfica do município.

A interpretação desses dados deve considerar a particularidade na classificação de urbano e rural para o município de Altamira, conforme detalhado na seção metodológica desta dissertação, onde se esclarece porque a maior parte das unidades está em localidades rurais, mas a maior concentração de matrículas ocorre na sede do município.

A maior parte das pré-escolas está situada na zona rural, crescendo de 20 para 36 unidades (aumento de 80%) e atingindo 60% da rede em 2020. Esse fato é atribuído à necessidade de atendimento às populações dispersas na vasta extensão territorial de Altamira.

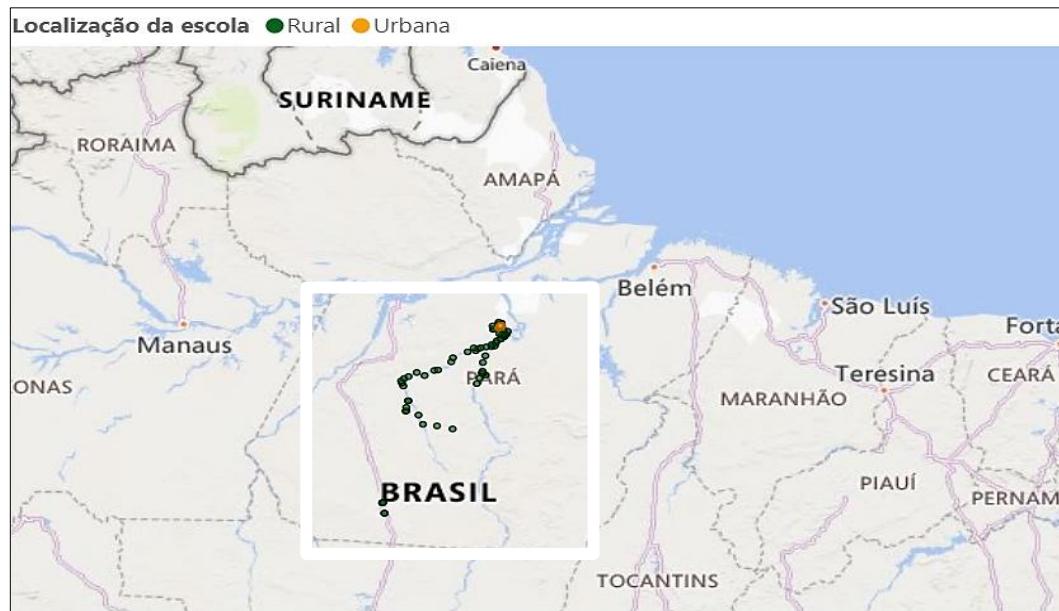
<sup>15</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>

É fundamental notar que nesse contexto, muitas dessas escolas operam em regime de turmas multisseriadas<sup>16</sup>, o que implica desafios específicos de logística, infraestrutura e, particularmente, a necessidade de formação pedagógica específica para os professores.

Por outro lado, as creches concentram-se majoritariamente na zona urbana. A oferta de creches rurais permaneceu extremamente baixa, chegando a apenas duas unidades em 2020. Enquanto isso, as creches urbanas, mesmo com flutuações, passaram de 11 em 2010 para 12 em 2020, um crescimento modesto de 9,1%. Essa distribuição resulta em uma forte concentração, com 85,7% de todas as creches municipais localizadas na sede de Altamira em 2020. Essa acentuada concentração revela uma oferta desigual entre as etapas da educação infantil no que diz respeito à cobertura territorial, com uma clara lacuna no atendimento às vastas e dispersas áreas rurais do município.

Para complementar a compreensão desses dados as figuras 3 e 4 mostram a distribuição espacial das escolas da rede municipal de ensino de Altamira, diferenciando as localizações urbanas (em laranja) e rurais (em verde). A figura 3 apresenta a posição do município no estado do Pará, evidenciando a dispersão das escolas no território amazônico.

**Figura 3** – Localização das escolas municipais de Altamira (PA) por área urbana e rural no contexto estadual



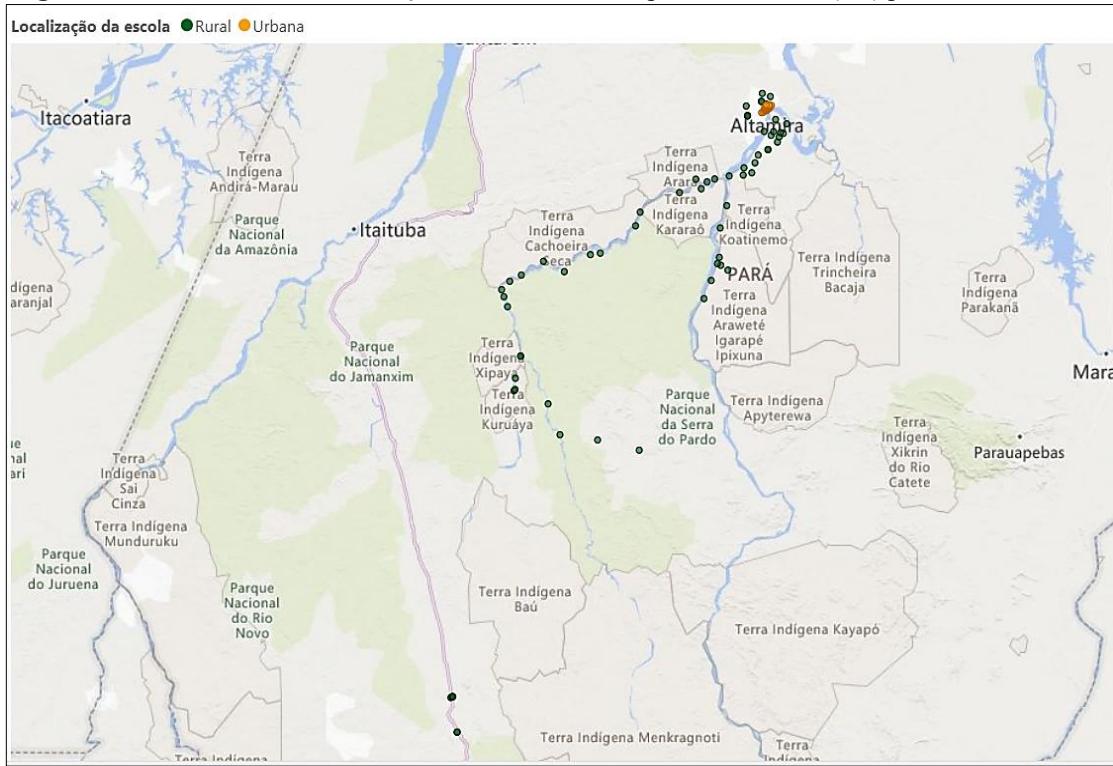
Fonte: Censo Escolar INEP<sup>17</sup>(2020)

<sup>16</sup> Terminologia oficial da Secretaria Municipal de Educação de Altamira para a organização das turmas de Educação Infantil. Embora o termo acadêmico mais preciso seja "turmas multietárias" ou "agrupamentos de crianças de diferentes idades", optou-se por utilizar a nomenclatura adotada pelo próprio município.

<sup>17</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>

A figura 4 amplia o recorte para destacar a concentração de escolas na zona urbana e a extensa rede de unidades em áreas rurais e em Terras Indígenas (TI).

**Figura 4** – Detalhamento da localização das escolas municipais de Altamira (PA) por área urbana e rural



Fonte: Censo Escolar INEP<sup>18</sup> (2020)

A ampliação do recorte territorial do município de Altamira tem o objetivo de destacar a distribuição das escolas nas zonas urbana e rural, incluindo áreas de TI. A figura 4 reforça os desafios logísticos e de oferta educacional decorrentes da dispersão territorial.

As figuras 3 e 4 materializam a política de expansão territorial da rede, corroborando visualmente os padrões do gráfico 2 e a tese da "lógica dupla" de atendimento. As imagens evidenciam o forte contraste entre a concentração de escolas urbanas (pontos em laranja) na sede do município e a vasta dispersão das escolas rurais (pontos em verde) pelo território. Essa representação espacial reforça duas conclusões: o crescimento da pré-escola rural foi um esforço para alcançar essa população dispersa, enquanto a escassez de creches rurais confirma a oferta limitada e centralizada para a faixa de 0 a 3 anos. O mapa, portanto, não apenas complementa os dados numéricos, mas também dramatiza a magnitude do desafio de levar a educação infantil de forma equitativa a cada canto de Altamira. Compreendida a distribuição física das escolas, a análise deve agora avançar da capacidade instalada (o número de instituições) para a demanda efetivamente atendida. Para investigar o crescimento do número

<sup>18</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>

de crianças na rede, a Tabela 17, a seguir, apresenta os dados de matrículas na creche e na pré-escola do município de Altamira entre 2010 e 2020.

**Tabela 17** – Número de matrículas na creche e na pré-escola em estabelecimentos da rede municipal de ensino de Altamira (2010-2020)

ANO	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL
2010	782	2.537	3.319
2011	1.095	2.597	3.692
2012	769	2.925	3.694
2013	828	3.136	3.964
2014	920	3.381	4.301
2015	899	3.423	4.322
2016	1.015	3.339	4.354
2017	1.104	3.413	4.517
2018	1.216	3.341	4.557
2019	1.576	3.603	5.179
2020	1.750	3.532	5.282

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do Censo Escolar INEP dos anos 2010 a 2020.

A análise da Tabela 17 revela um cenário de crescimento robusto na educação infantil de Altamira. O número total de matrículas expandiu de 3.319 em 2010 para 5.282 em 2020, um aumento significativo de 59,1% ao longo da década, evidenciando o esforço municipal em ampliar o acesso para crianças de 0 a 5 anos. Contudo, a natureza dessa expansão foi radicalmente diferente entre a creche e a pré-escola.

A pré-escola, em consonância com a obrigatoriedade legal, apresentou um crescimento que pode ser considerado equilibrado. O número de matrículas aumentou 39,2% (de 2.537 para 3.532), um crescimento acompanhado por uma expansão ainda maior da rede física, cujo número de unidades escolares cresceu 57,9% no mesmo período. Essa coerência entre a ampliação de vagas e de escolas sugere um esforço mais planejado para atender à faixa de 4 e 5 anos.

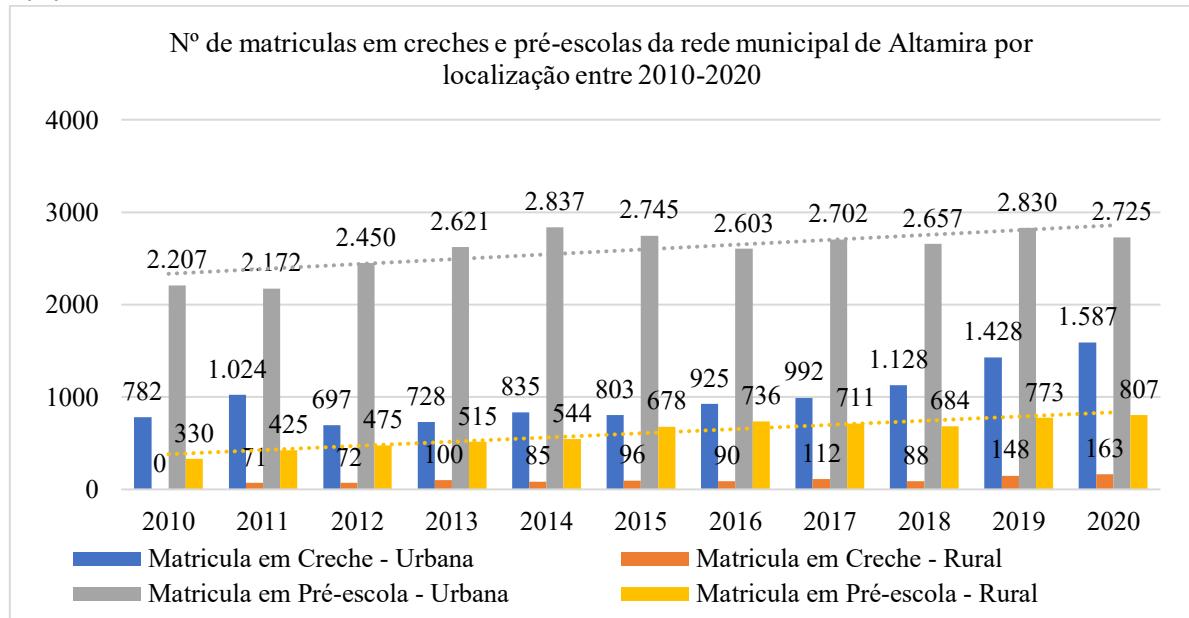
Em um forte contraste, as matrículas em creche exibiram uma expansão explosiva, porém paradoxal. O número de crianças atendidas mais que dobrou, saltando de 782 para 1.750, um incremento de 123,8%. Esse aumento substancial, no entanto, ocorreu ao mesmo tempo em que o número de unidades de creche cresceu de forma muito mais contida (27,3%). Essa desproporção entre o crescimento de matrículas e o de infraestrutura física sugere um cenário de adensamento, com uma provável concentração de mais crianças nas mesmas unidades, gerando desafios significativos para a qualidade do atendimento.

Uma possível explicação para esse aumento de matrículas, contraditoriamente ao número quase estático de instituições, pode residir na reorganização da oferta, que pode incluir

a ampliação de vagas em regime parcial, substituindo gradualmente o atendimento em tempo integral, ou até mesmo um quadro de superlotação nas instituições existentes. A respeito dessa prática, Rosemberg (2007) faz uma crítica pertinente: "A armadilha, neste caso, é ampliar as vagas em creche via tempo parcial; é subsumir o cuidado na educação; é escolarizar precocemente os bebês, os engatinhos; é restringir a vida à pedagogia escolar" (Rosemberg, 2007, p. 11). Essa estratégia, embora possa inflar o número registrado de matrículas e, consequentemente, a base de cálculo para o repasse do Fundeb, nem sempre corresponde a uma ampliação real da cobertura do tempo de permanência necessário ao cuidado e à educação integral das crianças pequenas, podendo comprometer a qualidade do atendimento.

No entanto, para compreender as particularidades dessa expansão e as desigualdades territoriais na oferta de atendimento, torna-se essencial visualizar a distribuição dessas matrículas entre as zonas urbana e rural do município. Para isso, o Gráfico 3, a seguir, detalha o número de matrículas por localização:

**Gráfico 3 – Nº de matrículas em creches e pré-escolas da rede municipal de Altamira por localização entre 2010-2020**



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do Censo Escolar INEP dos anos 2010 a 2020.

A análise do Gráfico 3 mostra o cenário das matrículas quando desagregado por localização. Um ponto de observação importante é a comparação entre as matrículas na Pré-escola Urbana (barra cinza) e na Pré-escola Rural (barra amarela). Mesmo com o gráfico indicando que o número de pré-escolas na zona rural é consistentemente maior do que na zona urbana (atingindo 36 unidades rurais contra 24 urbanas em 2020), o volume de matrículas na pré-escola urbana é significativamente superior ao da rural ao longo de toda a década. A pré-

escola urbana manteve-se com o maior contingente de alunos, concentrando, em 2018, por exemplo, 79,5% do total de matrículas da etapa, enquanto a pré-escola rural, apesar de seu crescimento, atendia apenas 20,5% dos alunos.

Essa aparente contradição, maior número de escolas rurais de pré-escola versus maior número de matrículas urbanas de pré-escola, é um reflexo direto da vasta extensão territorial de Altamira e da estratégia de atendimento. Em áreas rurais e em sedes de distritos classificadas como rurais, a estratégia de ter mais unidades escolares é necessária para cobrir grandes distâncias e atender a comunidades dispersas. Contudo, a baixa densidade demográfica dessas regiões muitas vezes resulta em um número reduzido de alunos por turma ou escola, levando à formação de classes multisseriadas. Embora a multisseriação seja uma solução eficiente para garantir o acesso em localidades remotas, essas turmas podem ter uma capacidade de absorção menor por unidade quando comparadas a escolas urbanas maiores, que operam com turmas numerosas e séries bem-definidas, maximizando o número de matrículas por instituição. Assim, mesmo que existam mais prédios de pré-escola na zona rural, a somatória das matrículas nesses estabelecimentos acaba sendo inferior ao volume de matrículas nas escolas urbanas, que estão em uma área de alta concentração populacional.

Ainda no gráfico 3, a barra laranja (Matrícula em Creche - Rural) é quase imperceptível em comparação com as demais, visualizando de maneira dramática, a baixíssima demanda atendida e a lacuna de oferta nessa etapa na área rural. As matrículas nesse segmento são extremamente limitadas, confirmando que a oferta de creche é um serviço quase exclusivamente urbano. Em 2018, por exemplo, 92,8% de todas as matrículas em creche estavam concentradas na sede do município. As matrículas em creches urbanas, por sua vez, demonstram um crescimento robusto, consolidando a sede do município como o principal polo de atendimento para essa faixa etária.

Em síntese, a análise integrada do número de instituições, das matrículas totais e desagregadas por localização revela que o crescimento da educação infantil na rede municipal de Altamira ao longo da década de 2010 a 2020 foi notável em termos absolutos, impulsionado principalmente pela expansão da pré-escola e pelo aumento das vagas em creches urbanas. No entanto, o cenário é complexo e permeado pelos desafios impostos pela extensão territorial do município e pela particularidade na classificação de urbano e rural. Fica evidente que, apesar de um maior número de unidades de pré-escola na zona rural (incluindo as sedes de distritos), as matrículas nessa etapa concentram-se majoritariamente na área urbana, o que é explicado pela dispersão populacional e pela prevalência de turmas multisseriadas. A crítica mais contundente se volta para a oferta de creche em geral, que, mesmo com algum crescimento, está

distante das metas estabelecidas pelos planos e falha em atender a uma demanda expressiva, especialmente nas áreas rurais onde a oferta é quase inexistente. Essa realidade sublinha a persistente desigualdade no acesso à educação infantil plena em Altamira, com a infraestrutura e logística desempenhando um papel decisivo na capacidade de universalizar o atendimento de qualidade para todas as crianças, mesmo com o apoio fundamental do Fundeb, que por si só não tem sido suficiente para superar as barreiras geográficas e de infraestrutura que resultam em milhares de crianças fora da creche.

### 3.3.2 Infraestrutura

Esta subseção analisa os impactos do Fundeb na infraestrutura mínima das instituições de educação infantil em Altamira. Parte-se do pressuposto de que a melhoria das condições físicas das escolas é um componente fundamental da qualidade da educação e um direito das crianças.

É importante ressaltar que o município de Altamira não possui uma resolução específica que regulamenta a estrutura básica das instituições de educação infantil. As diretrizes que orientam a rede municipal são dadas pela Resolução nº 003, de 23 de junho de 2019, do Conselho Municipal de Educação (CME), quase no final da série histórica deste estudo. Embora essa resolução não seja exclusiva para a educação infantil, seu artigo 34 estabelece requisitos mínimos para a manutenção dos padrões de qualidade na oferta de ensino. Conforme a Resolução nº 003/2019, cada escola matriz deve dispor, no mínimo, de:

Art. 34 Para a garantia da manutenção dos padrões de qualidade inerentes à oferta de ensino, cada Escola Matriz, deverá dispor, no mínimo, de: I- salas de aulas com metragem condizente com o número de alunos matriculados, em boas condições de higiene, limpeza e iluminação; II- sanitários em quantia e suficiente e em boas condições de uso e higiene; III- copa/cozinha; IV- área de serviço; V- área coberta/refeitório; VI- espaços pedagógicos (sala de informática, sala de leitura e sala de recurso multifuncional); VII- espaços administrativos (sala para professor, secretaria escolar, sala de direção/coordenação); VIII- professores habilitados nos termos da legislação em vigor; IX- registro de frequência e diário de classe; X - diretor; XI- coordenação pedagógica local; XII- secretário escolar e auxiliares de secretaria; XIII- na ausência de área coberta, as áreas ao ar livre deverão possibilitar as atividades de expressão física, artística e de lazer, contemplando também áreas verdes. (Altamira, 2019, Art.34).

Avaliar a qualidade da infraestrutura escolar é um desafio complexo, que vai além dos aspectos construtivos, de materiais ou equipamentos, e busca englobar a totalidade do processo educativo, adaptando-se às particularidades de cada sistema. No entanto, o monitoramento de indicadores de qualidade enfrenta dificuldades significativas. O custo e a periodicidade do levantamento de dados, a necessidade de tabulação das informações e os problemas na padronização de variáveis são obstáculos recorrentes.

Para contornar essas dificuldades, a estratégia adotada por este estudo foi utilizar indicadores já existentes, de domínio público, divulgados regularmente e com abrangência nacional. A melhor fonte de informação identificada é a base do Censo Escolar da Educação Básica do Inep<sup>19</sup>. Os dados do Censo Escolar são cruciais para acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos sistemas de ensino em todo o país. Eles fornecem a base para análises e estudos comparados, além de serem a base de dados oficial para o cálculo dos recursos do Fundeb, que são repassados a estados e municípios.

Assim, a análise baseia-se em dados do Censo Escolar, acessados via QEdu, organizados nas tabelas 18 a 22, com foco na presença de dependências específicas, acessibilidade, alimentação, água filtrada, saneamento básico e tecnologias. A Tabela 18 apresenta o percentual de instituições da educação infantil da rede municipal de Altamira com dependências físicas específicas de 2010 a 2020.

**Tabela 18 – Percentual de instituições da educação infantil da rede municipal de Altamira com dependências físicas específicas (2010–2020)**

DEPENDÊNCIAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Sanitário dentro da escola</b>	67%	76%	74%	74%	56%	71%	68%	75%	78%	89%	70%
<b>Banheiro Adequado à Educação Infantil</b>	8%	14%	21%	24%	18%	21%	22%	33%	39%	31%	39%
<b>Biblioteca</b>	28%	9%	5%	7%	4%	4%	0%	0%	0%	12%	5%
<b>Cozinha</b>	98%	98%	98%	96%	100%	96%	96%	97%	98%	91%	99%
<b>Lab. Informática</b>	14%	17%	12%	13%	22%	25%	18%	30%	40%	39%	36%
<b>Lab. Ciências</b>	0%	0%	2%	0%	2%	4%	0%	0%	0%	6%	5%
<b>Sala de Leitura</b>	16%	26%	26%	22%	31%	25%	29%	39%	48%	44%	45%
<b>Quadra de Esportes</b>	14%	11%	7%	7%	9%	46%	14%	26%	24%	38%	33%
<b>Sala da Diretoria</b>	60%	52%	40%	37%	40%	38%	30%	48%	55%	47%	51%
<b>Sala de Professores</b>	30%	24%	29%	33%	42%	35%	45%	59%	60%	61%	63%
<b>Sala de AEE</b>	0%	0%	2%	7%	9%	6%	11%	10%	12%	17%	15%
<b>Parque Infantil</b>	33%	41%	39%	30%	27%	21%	18%	18%	20%	15%	18%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo Escolar (INEP) via QEdu.

Dados referentes ao percentual de escolas municipais de Educação Infantil de Altamira com presença das respectivas dependências físicas, declaradas no questionário de infraestrutura escolar entre 2010 e 2020.

Os dados da Tabela 18 mostram um cenário de avanços em algumas áreas, mas também de preocupantes deficiências e inconsistências que impactam diretamente a qualidade da educação oferecida.

<sup>19</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>.

Primeiramente, observa-se que a cozinha é a dependência mais consistentemente presente, com percentuais quase sempre acima de 90%, atingindo 100% em 2014 e 99% em 2020, isso sugere uma prioridade na garantia da alimentação escolar, um aspecto fundamental para o bem-estar e permanência das crianças.

No entanto, a situação dos sanitários apresenta nuances: embora a presença de sanitário dentro da escola seja relativamente alta, variando entre 56% e 89%, o percentual de banheiro adequado à educação infantil é consideravelmente menor e avança lentamente, de 8% em 2010 para 39% em 2020.

Isso é um ponto crítico, pois os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil (Brasil, 2005) enfatizam a importância de ambientes adequados às necessidades da criança: “A adaptação do mobiliário, dos equipamentos e do próprio espaço à escala da criança permite uma maior autonomia e independência, favorecendo o processo de desenvolvimento a partir de sua interação com o meio físico” (Brasil, 2005, p.89). A ausência de banheiros apropriados para a faixa etária compromete diretamente às “rotinas de cuidado pessoal”.

A disponibilidade de espaços pedagógicos complementares também é preocupante. As bibliotecas sofreram um declínio drástico, de 28% em 2010 para 0% em vários anos (Brasil, 2016, 2017, 2018), recuperando-se minimamente para 5% em 2020. Essa ausência de bibliotecas é um forte indicador de que o acesso a acervos literários e o incentivo à leitura não são prioridades, contrariando as diretrizes de qualidade que promovem a diversidade de recursos pedagógicos. Em contrapartida, a Sala de Leitura mostra uma tendência positiva, subindo de 16% para 45% no período, o que pode indicar a criação de espaços menores e mais focados na atividade de leitura.

A presença de laboratórios de informática e laboratórios de ciências também aponta para desafios. Enquanto os laboratórios de informática crescem de 14% para 36%; os de ciências permanecem quase inexistentes (0% na maioria dos anos, com picos de 6%). Em um contexto onde a tecnologia e a experimentação são cada vez mais importantes, essa deficiência limita as oportunidades de aprendizagem.

Outros espaços essenciais para o desenvolvimento integral da criança também mostram inconsistências ou declínios. As quadras de esportes apresentam grande volatilidade, com um pico de 46% em 2015, mas terminando em 33% em 2020. Já os parques infantis mostraram uma tendência de queda, de 33% em 2010 para 18% em 2020. A diminuição de espaços para atividades físicas e brincadeiras ao ar livre é alarmante, pois, conforme os Parâmetros Nacionais de Infraestrutura (Brasil, 2005, p. 87), o brincar e o movimento são pilares da educação infantil,

“o espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, “brincável”, explorável, transformável e acessível para todos”.

Em relação às condições para os profissionais, a Sala de Professores demonstra uma evolução positiva e constante, passando de 30% para 63%. Essa melhoria nas "Condições para as necessidades profissionais da equipe" e na "Interação e cooperação entre a equipe", conforme citado no estudo de Campos, Barros e Almeida (2011, p. 98), “é um ponto favorável para o desenvolvimento profissional e o planejamento pedagógico”. No entanto, a Sala da Diretoria flutua e apresenta recuperação mais lenta, atingindo 51% em 2020 após um declínio.

Por fim, a sala de AEE (Atendimento Educacional Especializado), que inicia em 0% em 2010, chega a 15% em 2020, embora mostre um avanço, ainda é muito incipiente. Isso sugere que a maioria das escolas de Altamira não está preparada para atender plenamente às crianças com deficiência, um aspecto essencial da educação inclusiva.

A incipiência da sala de AEE reflete diretamente a limitada capacidade da rede municipal de Altamira em promover a inclusão educacional plena. Essa deficiência torna ainda mais pertinente a análise dos dados de acessibilidade física, uma vez que a mera presença de salas especializadas não garante a inclusão sem uma infraestrutura adaptada.

Complementando essa perspectiva, a Tabela 19, a seguir, detalha o percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com recursos de acessibilidade física (2010-2020), oferecendo um panorama sobre as condições estruturais que deveriam apoiar a presença e a autonomia de todas as crianças, incluindo aquelas com deficiência.

**Tabela 19** – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com recursos de acessibilidade física (2010-2020)

<b>Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com recursos de acessibilidade física (2010–2020)</b>				
<b>Ano</b>	<b>% Escolas com Acessibilidade</b>	<b>Dependências com Acessibilidade</b>	<b>Sanitário com Acessibilidade</b>	<b>Nº de escolas</b>
<b>2010</b>	0%	0%	2%	49
<b>2011</b>	0%	2%	7%	58
<b>2012</b>	0%	7%	7%	43
<b>2013</b>	0%	9%	11%	47
<b>2014</b>	0%	16%	18%	45
<b>2015</b>	0%	13%	23%	48
<b>2016</b>	11%	18%	20%	56
<b>2017</b>	23%	25%	41%	61
<b>2018</b>	24%	28%	43%	59
<b>2019</b>	42%	71%	45%	67
<b>2020</b>	41%	64%	52%	74

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo Escolar (INEP) via QEdu.

Os dados referem-se à rede municipal de educação infantil de Altamira e dizem respeito à presença de condições físicas de acessibilidade nas escolas, conforme declarado no questionário de infraestrutura escolar de 2010 a 2020.

A Tabela 19 aprofunda a preocupação, detalhando as condições estruturais que deveriam apoiar a presença e a autonomia de todas as crianças, incluindo aquelas com deficiência.

De 2010 a 2015, a situação da acessibilidade em Altamira era crítica, com 0% das escolas de educação infantil possuindo acessibilidade geral, isso demonstra uma total ausência de adequações físicas que permitissem o acesso autônomo de crianças com deficiência aos espaços escolares, indo na contramão do que os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (Brasil, 2005) preconizam ao ressaltar a importância de "Evitar quaisquer barreiras ao acesso e à permanência de pessoas com necessidades especiais, proporcionando conforto ergonômico, evitando constrangimentos e permitindo as interações entre diferenças" (Brasil, 2005, p. 31).

A partir de 2016 verifica-se um início de mudança, com 11% das escolas declarando possuir acessibilidade, número que cresce para 42% em 2019, estabilizando-se em 41% em 2020. Ou seja, mesmo após uma década de vigência da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008) e a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) em 2015, mais da metade das escolas ainda não estava adaptada para receber todas as crianças com equidade em 2020.

No que se refere às Dependências com Acessibilidade (salas, corredores e demais espaços), houve um crescimento mais acelerado a partir de 2017, saltando de 25% para 71% em 2019, com leve queda para 64% em 2020. Contudo, é fundamental pontuar que um número expressivo de dependências adaptadas não necessariamente implica acessibilidade total da escola, mas sim a existência de, ao menos, alguma dependência adaptada. O avanço mais contínuo é observado nos sanitários com acessibilidade, que passam de apenas 2% em 2010 para 52% em 2020. Embora esse seja um dado importante, por ser uma das condições mais básicas para a permanência de crianças com deficiência, sua cobertura ainda é parcial. A ausência desse item em quase metade das escolas em 2020, combinada com o baixo percentual de banheiros adequados à educação infantil (39% na tabela 18), revela uma grave violação do direito à inclusão e compromete as rotinas de cuidado pessoal das crianças.

A persistência de barreiras físicas e a cobertura parcial de sanitários acessíveis, conforme evidenciado na Tabela 19, revelam que a infraestrutura em Altamira ainda não garante plenamente o direito à inclusão e compromete as rotinas de cuidado pessoal das crianças. No entanto, a qualidade de um ambiente educacional vai além da acessibilidade estrutural, abrangendo também aspectos fundamentais para a saúde e o desenvolvimento básico dos alunos. Nesse sentido, é importante analisar como as escolas de Altamira se posicionam em

relação à oferta de recursos essenciais como alimentação e água. A Tabela 20, a seguir, fornece o percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com oferta de alimentação escolar e água filtrada (2010-2020), permitindo uma compreensão mais abrangente das condições de bem-estar oferecidas.

**Tabela 20** – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com oferta de alimentação escolar e água filtrada (2010-2020)

<b>Percentual de Escolas da Educação Infantil da Rede Municipal de Altamira com Oferta de Alimentação Escolar e Água Filtrada (2010–2020)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Alimentação fornecida</b>	<b>Água filtrada</b>	<b>Nº de escolas</b>
<b>2010</b>	100%	93%	49
<b>2011</b>	100%	70%	58
<b>2012</b>	100%	69%	43
<b>2013</b>	100%	70%	47
<b>2014</b>	100%	84%	45
<b>2015</b>	100%	81%	48
<b>2016</b>	100%	82%	56
<b>2017</b>	100%	85%	61
<b>2018</b>	100%	79%	59
<b>2019</b>	100%	89%	67
<b>2020</b>	100%	92%	74

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo Escolar (INEP) via QEDU.

Dados referem-se ao percentual de escolas municipais de Educação Infantil de Altamira que declararam, entre 2010 e 2020, a oferta de alimentação escolar e acesso à água filtrada.

A Tabela 20 aborda dois pilares essenciais para uma educação infantil de qualidade: o acesso à alimentação escolar e à água potável, elementos intrinsecamente ligados à promoção da saúde e ao cuidado integral das crianças desde os primeiros anos de vida.

De forma positiva, a rede municipal de Altamira demonstra um compromisso exemplar com a política pública de alimentação escolar, mantendo o fornecimento universal em 100% das escolas durante todo o período analisado (2010 a 2020). Essa oferta regular, vinculada ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é fundamental para assegurar a permanência e o desenvolvimento saudável das crianças, conforme previsto nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (Brasil, 2006), que reconhecem a alimentação como um elemento essencial da rotina educativa e do cuidado integral.

Contudo, o acesso à água filtrada apresenta uma trajetória mais volátil. Partindo de um patamar elevado (93% em 2010), houve uma queda acentuada para 69% em 2012, seguida por uma recuperação gradual que atingiu 92% em 2020. Essa oscilação, que implicou na ausência de água potável em até 30% das escolas em alguns anos, representa um sério risco à saúde infantil e à dignidade do atendimento, especialmente em um contexto amazônico onde o calor intenso e a vulnerabilidade hídrica são marcantes.

O fornecimento de alimentação e água potável está diretamente relacionado à dimensão de promoção da saúde, uma das sete dimensões fundamentais para a autoavaliação institucional

nos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, 2009). Essa dimensão abrange a oferta de alimentação adequada, acesso à água potável e cuidados com a higiene como pilares de um ambiente seguro e acolhedor para o desenvolvimento infantil. Além disso, o direito à alimentação e à água de qualidade é garantido por marcos legais mais amplos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Constituição Federal de 1988, que reconhece a alimentação como direito social (Art. 6º) e impõe ao Estado e à sociedade o dever de assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à saúde e à alimentação (Art. 227).

Embora o fornecimento universal de merenda escolar demonstre um esforço significativo e positivo da política educacional local para garantir o direito à alimentação, esse avanço é imediatamente ofuscado pela fragilidade e instabilidade no acesso à água filtrada em anos cruciais. Tal cenário expõe o paradoxo do financiamento: enquanto os recursos do Fundeb garantem itens de consumo e o aumento de matrículas, eles se mostram insuficientes para ou são mal aplicados na superação de deficiências estruturais elementares. Essa inconsistência sugere que a expansão acelerada da rede municipal, notadamente nos biênios de 2015 e 2020, ocorreu de forma mais rápida do que a capacidade de o município garantir plenamente a infraestrutura básica necessária para o funcionamento digno das unidades.

O problema transcende a mera questão logística e atinge a essência da qualidade e da dignidade da Educação Infantil. O ambiente físico é reconhecido como o primeiro educador; sem condições sanitárias básicas, como água potável e esgotamento adequado, a escola torna-se um fator potencial de risco à saúde, comprometendo o desenvolvimento integral da criança e violando preceitos fundamentais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A instabilidade hídrica, em particular, impõe sobrecarga às rotinas pedagógicas e de cuidado, afetando a higiene pessoal e o preparo seguro dos alimentos, elementos indispensáveis para a permanência e o bem-estar dos alunos.

Diante da premissa de que a fragilidade nas políticas de infraestrutura e saneamento se configura como um obstáculo estrutural à qualidade, faz-se necessário comprovar a dimensão exata dessa lacuna. Para aprofundar a compreensão sobre os desafios de infraestrutura e saneamento, a Tabela 21, a seguir, detalha o percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a serviços essenciais de infraestrutura (2010-2020), especificando as fontes de abastecimento de água, energia elétrica e as condições de esgoto e coleta de lixo, elementos cruciais para a promoção de um ambiente escolar saudável e seguro.

**Tabela 21** – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a serviços essenciais de infraestrutura (2010-2020)

**Percentual de escolas da Educação Infantil da rede municipal de Altamira com acesso a serviços essenciais de infraestrutura (2010-2020)**

<b>SERVIÇOS</b>	<b>ANO</b>										
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Água tratada (rede pública)</b>	14%	13%	2%	4%	7%	4%	4%	10%	14%	14%	15%
<b>Água de poço artesiano</b>	33%	39%	52%	57%	47%	44%	43%	56%	48%	53%	45%
<b>Água de cacimba</b>	56%	41%	33%	35%	38%	33%	39%	20%	21%	32%	36%
<b>Água de fonte de rio</b>	5%	2%	0%	7%	7%	15%	13%	13%	16%	6%	7%
<b>Água inexistente</b>	0%	9%	12%	2%	2%	4%	2%	2%	2%	0%	0%
<b>Energia elétrica (rede pública)</b>	74%	78%	64%	63%	76%	69%	70%	75%	74%	76%	77%
<b>Energia elétrica (Gerador)</b>	7%	13%	36%	33%	16%	23%	21%	23%	22%	20%	21%
<b>Sem energia elétrica</b>	14%	9%	0%	4%	7%	6%	9%	2%	3%	5%	3%
<b>Esgoto (rede pública)</b>	5%	2%	2%	2%	0%	2%	2%	11%	17%	23%	23%
<b>Esgoto (Fossa)</b>	95%	98%	98%	91%	98%	94%	91%	87%	81%	80%	79%
<b>Esgoto inexistente</b>	0%	0%	0%	7%	2%	6%	7%	3%	5%	2%	0%
<b>Lixo com coleta periódica</b>	60%	57%	57%	54%	58%	54%	48%	57%	60%	58%	58%
<b>Lixo (Queima)</b>	51%	50%	48%	50%	47%	50%	57%	46%	41%	41%	42%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo Escolar INEP via QEdu.

Os dados referem-se ao percentual de escolas da rede municipal de Educação Infantil de Altamira com acesso a serviços básicos de infraestrutura, conforme declaração no questionário de infraestrutura escolar entre os anos de 2010 e 2020.

A Tabela 21 escancara uma precariedade estrutural persistente nas unidades escolares do município ao longo de uma década. Mesmo com políticas de financiamento como o Fundeb, as instituições de educação infantil em Altamira enfrentaram, e ainda enfrentam, limitações severas no acesso a recursos básicos como água tratada, saneamento, energia elétrica e coleta de lixo. Essa precariedade compromete diretamente o direito das crianças à saúde, ao bem-estar e à aprendizagem em ambientes seguros e dignos.

O dado mais crítico diz respeito ao acesso à água tratada via rede pública, que permanece drasticamente baixo durante todo o período, com apenas 15% das escolas atendidas em 2020. Em contraste, a maioria das escolas depende de poços artesianos (45%) ou ainda de fontes extremamente precárias, como cacimbas (36%) e rios (7%). Em pleno século XXI, a persistência de tais condições viola não apenas os princípios de uma educação de qualidade, mas também direitos humanos básicos e diretrizes legais, que destacam a garantia de água

potável como condição mínima para o funcionamento adequado da instituição. Além disso, o uso de água de origem insegura implica em risco sanitário severo para as crianças pequenas.

Outro ponto alarmante é a quase inexistência de rede pública de esgoto, que atendeu somente 23% das escolas em 2020. Durante grande parte da década, mais de 90% das escolas dependiam de fossas sépticas, muitas delas sem manutenção adequada, e em anos como 2013 e 2015, houve escolas com esgoto inexistente (7% e 6%, respectivamente). Essa situação compromete não apenas a saúde, mas a dignidade das crianças e profissionais da educação. Como apontam os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, 2009), a ausência de saneamento compromete diretamente o direito à saúde, que é indissociável da qualidade educativa, reforçando a ideia de que a infraestrutura física é parte indissociável do projeto pedagógico e do cuidado integral.

Quanto à energia elétrica, nota-se uma dependência significativa de geradores, com pico de 36% das escolas em 2012, e um padrão de cobertura da rede pública que oscila em torno de 70%, não alcançando a universalização nem mesmo em 2020. A falta total de energia aparece em diferentes anos, com até 14% das escolas nessa condição em 2010. Isso compromete desde a iluminação dos ambientes até o uso de recursos tecnológicos e eletrodomésticos essenciais à rotina escolar.

A coleta periódica de lixo também apresenta estagnação: em 2020, 58% das escolas contavam com o serviço, praticamente o mesmo índice de 2010. Por outro lado, entre 41% e 57% das escolas utilizaram a queima de lixo como estratégia de descarte, uma prática ambientalmente inadequada e sanitariamente perigosa. A coexistência de ambas as práticas, coleta formal e queima, indica uma gestão fragmentada e desigual de resíduos sólidos que afeta diretamente o ambiente escolar e o entorno comunitário.

A permanência de condições indignas, como a falta de água tratada e de esgoto, contradiz os discursos sobre qualidade e inclusão, revelando o abismo entre a legislação e a realidade das escolas em contextos periféricos.

A Tabela 21 demonstrou que a realidade das escolas de Altamira ainda se distancia significativamente dos padrões mínimos de dignidade e saúde, revelando um abismo entre a legislação e as condições de infraestrutura básica, especialmente em contextos periféricos e rurais. Contudo, é fundamental investigar o acesso das escolas a recursos que apoiam diretamente as práticas pedagógicas e a atualização das metodologias de ensino. Nesse sentido, a Tabela 22, a seguir, apresenta o percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a tecnologias e equipamentos educacionais (2010-2020), oferecendo

um panorama sobre a disponibilidade de ferramentas digitais e outros equipamentos que podem enriquecer o processo de aprendizagem.

**Tabela 22** – Percentual de escolas da educação infantil da rede municipal de Altamira com acesso a tecnologias e equipamentos educacionais (2010-2020)

<b>TECNOLOGIAS/ EQUIPAMENTOS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Internet</b>	16%	15%	19%	15%	18%	19%	18%	16%	28%	61%	68%
<b>Banda Larga</b>	5%	9%	12%	4%	11%	15%	14%	15%	17%	23%	4%
<b>Aparelho DVD</b>	72%	70%	90%	87%	84%	81%	73%	72%	74%	24%	8%
<b>Impressora</b>	44%	59%	67%	65%	69%	63%	59%	61%	71%	62%	67%
<b>Parabólica</b>	19	24	29	33	22	21	16	18	17	20	18
<b>Copiadora</b>	16%	24%	40%	39%	47%	44%	48%	21%	29%	42%	38%
<b>Retroproyector / Projetor</b>	5%	7%	2%	9%	9%	6%	4%	5%	7%	0%	0%
<b>TV</b>	74%	72%	90%	87%	84%	79%	71%	79%	79%	76%	81%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo Escolar INEP via QEdú.

Os dados referem-se ao percentual de escolas da rede municipal de Educação Infantil de Altamira com acesso a serviços básicos de infraestrutura, conforme declaração no questionário de infraestrutura escolar entre os anos de 2010 e 2020.

A Tabela 22 evidencia uma trajetória marcada por avanços tímidos, estagnações, e em alguns casos, retrocessos significativos no acesso das instituições públicas de educação infantil a recursos tecnológicos e midiáticos. Esses dados ganham especial relevância ao considerar a importância crescente das tecnologias na vida cotidiana e no ambiente educacional, inclusive desde a primeira infância, em função de seu potencial de ampliar experiências, linguagens e possibilidades pedagógicas. Em particular, o ano de 2020, que marcou o início da pandemia da Covid-19 e o consequente desafio imposto à educação em todo o país torna a análise da infraestrutura tecnológica ainda mais crítica.

Entre 2010 e 2017, o percentual de escolas com acesso à internet manteve-se praticamente estagnado, variando entre 15% e 19%. Somente a partir de 2018 houve aumento significativo, atingindo 61% em 2019 e 68% em 2020. Esse crescimento tardio indica que por quase uma década, a maioria das instituições funcionou desconectada, o que limitou não apenas as possibilidades de formação dos professores e de acesso a conteúdo pedagógicos atualizados, mas também à gestão escolar e à comunicação com as famílias e órgãos educacionais. É importante lembrar que o acesso à internet nas escolas de educação infantil não é pensado com foco apenas no uso direto pelas crianças, mas como ferramenta de apoio à organização pedagógica, planejamento, comunicação e gestão democrática. O baixo índice de conectividade durante boa parte da década comprometeu, portanto, a efetivação de diversas dimensões da qualidade educacional propostas pelos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (Brasil,

2009), como o planejamento institucional, a formação docente e a articulação com a comunidade.

Mesmo com a melhora no acesso à internet nos últimos anos, os dados relativos à banda larga mostram um retrocesso acentuado: após atingir 23% em 2019, esse número despencou para apenas 4% em 2020. Esse declínio é particularmente alarmante no contexto da pandemia, quando a conectividade de qualidade se tornou um pilar para a continuidade das atividades educacionais remotas. Isso indica que o aumento da presença de internet nas escolas não foi acompanhado por melhoria na qualidade da conexão, tornando-a muitas vezes ineficaz para atividades mais complexas como acesso a vídeos, formação remota ou integração com plataformas educacionais.

A análise dos dados referentes a aparelhos de DVD e televisores mostra uma realidade peculiar: enquanto esses recursos estavam presentes em mais de 70% das escolas até meados da década, o percentual de aparelhos de DVD cai abruptamente a partir de 2018, chegando a apenas 8% em 2020. Esse dado sugere obsolescência tecnológica sem substituição adequada por novas mídias ou plataformas digitais – um indício de descontinuidade no investimento em recursos pedagógicos multimídia. A TV, por outro lado, apresenta certa estabilidade e até leve crescimento (81% em 2020), podendo indicar que esse recurso permanece como meio mais acessível e útil para atividades coletivas nas salas de aula, embora limitado se não articulado com conteúdo e estratégias pedagógicas consistentes.

No que diz respeito à presença de impressoras e copiadoras, há crescimento considerável entre 2010 e 2014, mas os dados revelam uma estagnação posterior, com variações entre 40% e 70%, isso mostra que uma parte significativa das escolas ainda carece de equipamentos básicos para reprodução de materiais pedagógicos, o que afeta diretamente a rotina docente. A ausência de retroprojetores ou projetores (0% nos dois últimos anos) confirma a precariedade de recursos voltados à formação, apresentação de conteúdos e diversificação de práticas didáticas. Esse cenário confronta diretamente os princípios dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (Brasil, 2006), que consideram o acesso a materiais e equipamentos adequados como parte integrante das condições para a garantia do direito à educação. A presença fragmentada e muitas vezes defasada dos equipamentos tecnológicos nas escolas da educação infantil em Altamira evidencia que os investimentos em infraestrutura tecnológica foram insuficientes e mal distribuídos ao longo da década.

Em síntese, a análise das tabelas 18, 19, 20, 21 e 22 revela que a infraestrutura das escolas de educação infantil na rede municipal de Altamira apresenta um cenário de avanços desiguais e deficiências persistentes ao longo da década (2010-2020), com grande parte das

instituições ainda aquém dos padrões de qualidade e dignidade. A Tabela 18 indicou carências significativas em espaços essenciais como bibliotecas, parques infantis e, notavelmente, uma incipiente presença de salas de AEE, além de um baixo percentual de banheiros adequados. Complementarmente, a Tabela 19 expôs um ponto de partida alarmante na acessibilidade física, com 0% das escolas acessíveis em 2010, e apesar de melhorias tardias, mais da metade das escolas ainda carecia de acessibilidade geral e sanitários adaptados em 2020, limitando a efetiva inclusão. A Tabela 20 trouxe um dado positivo com a universalização da alimentação escolar, mas alertou para a instabilidade no acesso à água filtrada em alguns períodos. O quadro mais crítico emergiu da Tabela 21, que escancarou a precariedade do acesso a serviços essenciais: uma dependência mínima da rede pública de água tratada e esgoto (com vasto uso de poços e fossas), a persistência da queima de lixo e a oscilação na cobertura de energia elétrica. Finalmente, a Tabela 22 mostrou um avanço tardio na conectividade à internet, mas um preocupante declínio na banda larga em 2020, ano do início da pandemia da COVID-19, o que amplificou os desafios educacionais no país e ressaltou a urgência de conectividade de qualidade.

Essa complexa teia de deficiências é intrinsecamente agravada pelo fato de a maioria das escolas estar localizada em áreas rurais. Essa particularidade geográfica explica em grande medida a lentidão e a precariedade na universalização dos serviços básicos, pois a dispersão e os custos de implantação de redes públicas em áreas remotas são imensos. A prevalência de soluções alternativas para água, esgoto e energia, bem como os desafios na coleta de lixo e acesso à tecnologia, são reflexos diretos dessa realidade rural. Embora o Fundeb tenha desempenhado um papel substancial na expansão do acesso e no financiamento da educação, os dados de Altamira demonstram suas limitações em equalizar as condições de oferta. Conforme argumenta Pinto (2015), o Fundo, embora essencial, falha em equalizar as condições de oferta entre municípios e regiões onde os obstáculos logísticos e estruturais são maiores e a União ainda não cumpre plenamente seu papel equalizador. Essa persistência de condições indignas, como a falta de água tratada e esgoto, e a infraestrutura tecnológica defasada, contradiz os discursos sobre qualidade e inclusão e revela um abismo entre a legislação e a realidade das escolas em contextos periféricos, um ponto fundamental já levantado por Campos, Barros e Almeida (2011), que criticam a negligência da infraestrutura como dimensão central para o desenvolvimento integral das crianças.

Compreender as condições de acesso e infraestrutura e o acesso a recursos essenciais, como detalhado nas seções anteriores, é fundamental para avaliar a qualidade da educação. No entanto, a excelência na educação infantil não se restringe apenas ao ambiente físico e aos

equipamentos disponíveis, mas depende essencialmente da qualificação dos profissionais que atuam diretamente com as crianças. Assim, a próxima seção aprofundará a análise sobre a qualificação dos professores na rede municipal de educação infantil de Altamira.

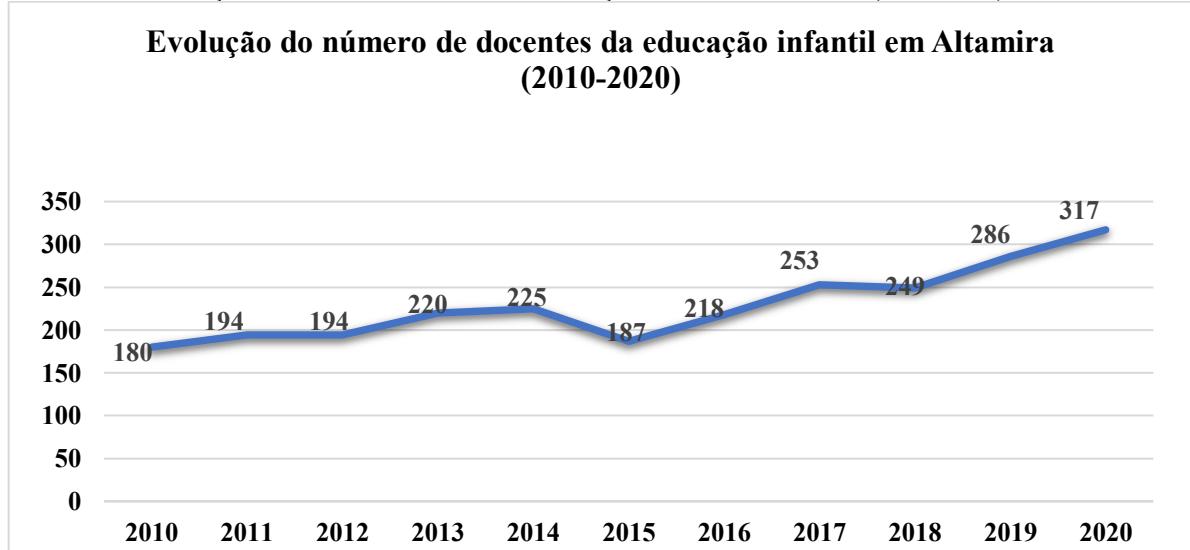
### 3.3.3 Formação docente

A qualidade da educação, especialmente na educação infantil, não pode ser dissociada da qualificação e do desenvolvimento profissional dos educadores. A formação docente, tanto inicial quanto continuada, é um pilar fundamental para garantir o cuidado integral e um ensino de qualidade, alinhado às diretrizes curriculares e às especificidades da primeira infância. Nesta subseção, portanto, são analisados os efeitos do Fundeb em relação à formação dos professores da rede municipal de ensino de Altamira que atuam na educação infantil, buscando compreender se os recursos e políticas implementadas têm contribuído para aprimorar a capacitação desses profissionais diante dos desafios já evidenciados na infraestrutura e nos recursos escolares.

Para iniciar essa discussão, é fundamental compreender a evolução do corpo docente na totalidade da rede municipal. Segundo dados do Laboratório de Dados Educacionais (LDE), em 2010 a rede contava com 771 professores no total, dos quais 180 estavam alocados na Educação Infantil, representando 23,3% do quadro. Em 2020, o quadro geral de docentes alcançou 1.003 profissionais, sendo 317 dedicados à Educação Infantil. Essa expansão fez com que a proporção de professores de EI saltasse para 31,6% do total.

Esse crescimento expressivo no contingente da Educação Infantil, que aumentou 76,1% na década, impõe um desafio complexo à gestão municipal: garantir que o ritmo da expansão quantitativa seja acompanhado pelo necessário investimento em qualidade. O salto de profissionais implica diretamente em uma maior demanda por formação continuada, condições de trabalho adequadas e políticas de retenção de talentos. A trajetória do número de docentes, analisada a seguir, fornece o ponto de partida para questionar se a rede conseguiu absorver e qualificar esse novo contingente de maneira sustentável. O Gráfico 4, a seguir, ilustra a evolução específica desse número de docentes da educação infantil (de 180 para 317), fornecendo a base quantitativa para as análises subsequentes sobre a qualificação e as condições de trabalho desses profissionais.

**Gráfico 4 – Evolução do número de docentes da educação infantil em Altamira (2010-2020)**



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do censo escolar INEP dos anos 2010 a 2020.

A análise do Gráfico 4 revela uma expansão significativa de 76,1% no corpo docente da rede municipal de Altamira entre 2010 e 2020, passando de 180 para 317 profissionais. A trajetória, contudo, pode ser segmentada em três fases distintas. A primeira (2010-2014) foi de crescimento contínuo, com um aumento acumulado de 25% (de 180 para 225 docentes). O ano de 2015, no entanto, representou um ponto de inflexão, com uma queda abrupta de 16,9% que reverteu a tendência e reduziu o quadro para 187 profissionais. Por fim, a fase de recuperação e expansão (2016-2020) foi marcada por um crescimento vigoroso, especialmente no biênio final, que sozinho concentrou um aumento de 27,3% e levou o corpo docente ao seu maior número da série histórica.

Contudo, embora a expansão do quadro docente seja uma condição necessária para a universalização do acesso, conforme discutido por Pinto (2015), é importante ponderar que a quantidade, por si só não assegura a qualidade da educação ofertada. O crescimento numérico demonstrado pelo gráfico 4, embora positivo no longo prazo, levanta questionamentos sobre a natureza dessa expansão: ela foi acompanhada por uma melhoria na formação e, principalmente, na estabilidade e nas condições de trabalho desses profissionais? Para aprofundar essa questão, a análise se volta para a Tabela 23, seus dados são cruciais para compreender a natureza dos vínculos empregatícios, um indicador fundamental da estabilidade do corpo docente e do impacto do Fundeb na valorização do magistério.

**Tabela 23 – Percentual de docentes da EI da rede municipal de Altamira por tipo de vínculo (2010-2020)****Percentual de docentes da Educação Infantil da rede municipal de Altamira por tipo de vínculo (2010 - 2020)**

<b>Tipo de Vínculo</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Não classificado</b>	100%	0,5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Concursado / Efetivo/ Estável</b>	0%	52,6 %	44,30 %	41,8 0%	39,60 %	41,70 %	28,90 %	32,40 %	28,50 %	24,10 %	22,4 0%
<b>Contrato temporário</b>	0	46,9 %	55,70 %	58,2 0%	60,40 %	58,30 %	71,10 %	67,60 %	71,50 %	75,90 %	77,6 0%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e dos microdados do Censo Escolar INEP dos anos 2010 a 2020.

A análise da Tabela 23 expõe um paradoxo central na política de pessoal do município, que, na prática, contraria o princípio de valorização profissional fomentado pelo Fundeb. Embora o Fundo vise fortalecer o magistério, os dados revelam uma substituição sistemática de vínculos efetivos por contratos temporários. Em 2011, os docentes efetivos representavam 52,6% do total, ao passo que em 2020, essa proporção despencou para 22,4%. Em contrapartida, os contratos temporários saltaram de 46,9% para alarmantes 77,6% no mesmo período, tornando-se a forma de vínculo esmagadoramente dominante na rede.

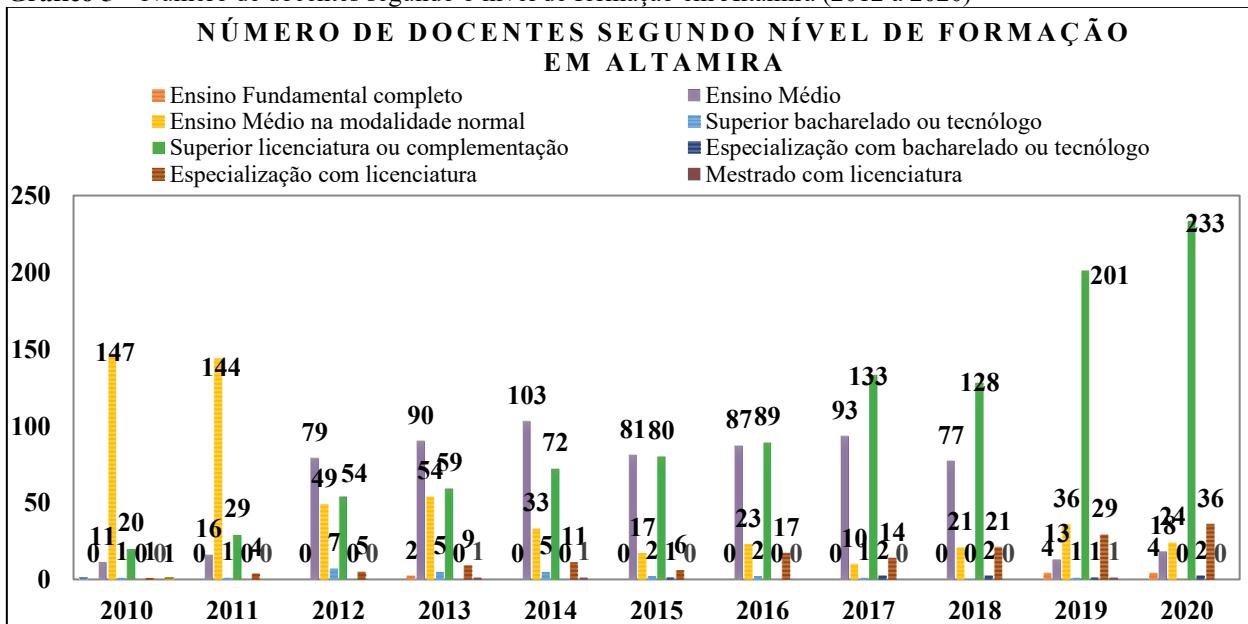
A categorização "não classificado" em 2010, embora indique falhas nos registros oficiais, não altera a clara tendência de precarização observada na década subsequente. Essa substituição progressiva do quadro estável evidencia as limitações na política de provimento de cargos da rede municipal. Tal cenário compromete diretamente a continuidade das práticas pedagógicas, a construção de uma identidade profissional sólida e a qualidade do desenvolvimento docente, criando um ciclo de instabilidade.

Diante do exposto, os dados sinalizam um descompasso: se, por um lado, o Fundeb impulsionou a expansão quantitativa do atendimento, por outro, a gestão municipal não assegurou a necessária valorização qualitativa do trabalho docente. A fragilização dos vínculos, evidenciada pela primazia dos contratos temporários, emerge como um obstáculo estrutural para a construção de uma educação pública de qualidade e sustentável no longo prazo.

Considerando o panorama do tipo de vínculo dos docentes, que revelou uma significativa precarização das relações de trabalho na educação infantil de Altamira, é fundamental aprofundar a análise sobre a qualificação desses profissionais. Embora o Fundeb preveja a valorização do magistério, a alta proporção de contratos temporários levanta questões sobre o investimento em formação e a permanência de quadros qualificados. Para lançar luz

sobre esse aspecto, o gráfico 5 detalha os níveis de formação dos professores ao longo da década.

**Gráfico 5 – Número de docentes segundo o nível de formação em Altamira (2012 a 2020)**



Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos Microdados do Censo da Educação Básica INEP 2020.

A análise da escolaridade docente, detalhada no gráfico 5, revela um inequívoco e drástico avanço na profissionalização do magistério em Altamira, em um movimento alinhado às diretrizes da LDB 1996. A estrutura do corpo docente foi completamente transformada na última década. Em 2010, o perfil era predominantemente de profissionais com formação abaixo do nível superior, que compunham 87,8% da rede (158 de 180 docentes). Dez anos depois, em 2020, esse mesmo grupo tornou-se residual, representando apenas 14,5% (46 de 317 docentes). Em contrapartida, o contingente de docentes com formação superior adequada à docência (licenciatura e pós-graduação na área) saltou de meros 11,7% (21 docentes) para 84,8% (269 docentes) do total, consolidando-se como o perfil hegemônico e qualificando formalmente a rede de ensino.

Essa elevação da escolaridade pode ser amplamente atribuída ao papel do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), política pública essencial de formação de professores. O PARFOR<sup>20</sup> foi o principal vetor para a requalificação docente na rede municipal. Implementado na Região da Transamazônica e Xingu em 2010, o programa atuou para que a exigência de nível superior da LDB fosse efetivamente cumprida em Altamira, como registra Oliveira (2016).

<sup>20</sup> Para uma análise detalhada sobre a implementação e o impacto do PARFOR (Curso de Pedagogia) na na Região da Transamazônica e Xingu, consulte a dissertação de OLIVEIRA, J. J. G. (2016).

Contudo, esse avanço quantitativo não garante, por si só, a qualidade da formação. O contexto da década foi marcado, concomitantemente, pela expansão de polos de educação a distância (EAD) e o aumento da oferta de cursos por instituições privadas, o que introduz um elemento de precarização nesse processo. A crítica de Carvalho (2012) é pertinente nesse cenário, o autor identificou que o aumento expressivo de professores com diploma superior não garantiu a habilitação adequada em licenciatura e questionou a qualidade da formação ofertada, muitas vezes por instituições com baixa exigência acadêmica. Esse fenômeno levanta a hipótese de que o salto numérico na escolaridade em Altamira possa, na verdade, ocultar fragilidades pedagógicas e estruturais, tornando o quadro docente mais escolarizado, mas não necessariamente mais qualificado em sua essência.

No que tange à formação continuada, os dados indicam o surgimento de um grupo com especialização (*lato sensu*), que em 2020 somava 36 docentes (11,4% do total), representando um avanço no aprofundamento teórico-pedagógico. Em um contraponto ainda mais contundente à melhoria na formação inicial, a qualificação *stricto sensu* é inexistente na rede. A ausência total de mestres e doutores (0%) em 2020 sinaliza que as políticas de formação se limitaram ao nível *lato sensu* (especialização), revelando tanto a falta de oportunidades formativas avançadas quanto à baixa capacidade de atração e retenção de profissionais com esse perfil.

Essa ausência total de mestres e doutores revela uma política de formação com um teto definido que se limita a cumprir a exigência legal mínima e expõe o hiato entre o discurso de valorização e as práticas de investimento. A consequência direta é a criação de um corpo docente que, embora mais escolarizado, é mantido à margem dos processos de produção de conhecimento e de reflexão crítica sobre a própria prática. Sem o estímulo à pesquisa e ao aprofundamento teórico que a formação *stricto sensu* proporciona, a capacidade de inovação e aprimoramento do ensino na rede fica estruturalmente limitada.

Em suma, a análise da década revela o paradoxo da política docente em Altamira. Houve avanços expressivos na expansão de vagas e na elevação da escolaridade mínima, mas, como adverte Carvalho (2012) para o contexto paraense, tal avanço quantitativo não consolida por si só uma política robusta de valorização. De fato, esses progressos são ofuscados e potencialmente neutralizados por forças contrárias: a massiva precarização dos vínculos de trabalho, com a hegemonia de contratos temporários, e a ausência de políticas de incentivo à qualificação avançada (mestrado e doutorado) emergem como os principais entraves. Assim, embora o Fundeb tenha impulsionado a base, a fragilidade estrutural das condições de trabalho

compromete a consolidação de uma educação infantil de qualidade, gerando um profissional mais qualificado, porém mais instável e desvalorizado.

A análise das condições de oferta no município de Altamira demonstrou que, embora o aporte financeiro do Fundeb tenha sido indispensável para a expansão do acesso, ele se mostrou insuficiente para superar os desafios estruturais que comprometem a qualidade. A pesquisa revela um abismo entre o avanço quantitativo e o qualitativo: o crescimento expressivo das matrículas foi acompanhado por uma tímida ampliação da infraestrutura física e pela persistência de condições precárias, como a falta de saneamento. Essa contradição se manifesta também na formação docente, onde um avanço significativo na qualificação formal dos professores foi acompanhado pela precarização dos vínculos de trabalho. Em suma, os dados evidenciam que o Fundeb, embora vital para a sustentação do sistema, não foi suficiente para superar as desigualdades estruturais da rede municipal, resultando em uma política que não garante acesso e qualidade de forma equitativa na educação infantil.

## 4 CONCLUSÃO

As análises empreendidas nesta pesquisa evidenciaram que no município de Altamira, o Fundeb, no período de 2010 a 2020, exerceu um papel central e indispensável para a sustentação da educação infantil. O fundo não apenas garantiu a sobrevivência financeira do sistema, posicionando Altamira como um beneficiário líquido de seus recursos, mas também viabilizou a expansão do acesso, alinhando-se a um robusto arcabouço legal que na última década consolidou a educação infantil como direito. Contudo, e este é o achado central deste trabalho, o aporte financeiro revelou-se insuficiente para superar desafios estruturais, operando dentro de um cenário marcado por profundas e inquietantes contradições que questionam a efetividade da política de financiamento quando desacompanhada de um Projeto Político-Pedagógico e de gestão bem-definido. A abordagem quanti-qualitativa adotada articulou análise documental, dados orçamentários, indicadores educacionais e legislação vigente, permitindo compreender como o financiamento da educação infantil se materializou no complexo contexto de Altamira e quais foram seus limites e avanços ao longo da década, respondendo às questões norteadoras e aos objetivos propostos.

Em relação às orientações legais estabelecidas para o funcionamento e financiamento da educação infantil no Brasil entre 2010 e 2020, identificou-se que o período foi marcado por um robusto e progressivo arcabouço legal. A Constituição Federal de 1988 (com a Emenda Constitucional nº 59/2009), a LDB 1996, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009) consolidaram a educação infantil como direito fundamental das crianças de 0 a 5 anos e dever do Estado. Tais normativas estabeleceram a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola e diretrizes claras para a expansão do atendimento, a garantia de padrões de qualidade e a valorização dos profissionais. No tocante ao financiamento, o Fundeb (Lei nº 11.494/2007) foi crucial ao incluir, de forma inédita, a educação infantil no rol das etapas contempladas pelo fundo, destinando recursos essenciais para sua manutenção e desenvolvimento. As leis municipais de Altamira também reafirmam o dever do município com a educação básica obrigatória e gratuita.

Apesar do respaldo legal, a tese que emerge dos dados é que o financiamento, por si só, não garante qualidade. Em Altamira, a aplicação dos recursos do Fundeb expôs três contradições centrais que limitaram a melhoria integral das condições de oferta.

A primeira contradição reside em uma expansão do acesso que se revela precarizada e desigual. A análise demonstrou um crescimento expressivo de 123,8% nas matrículas em creches, um avanço quantitativo que, à primeira vista, indicaria sucesso. No entanto, esse

movimento foi desacompanhado por investimentos equivalentes, ocorrendo em paralelo a uma tímida expansão de apenas 27,3% na infraestrutura física. Tal descompasso sugere fortemente um processo de adensamento das unidades existentes ou a precarização do atendimento via turnos parciais, como alerta Rosemberg (2007). Essa lógica de expansão foi ainda geograficamente seletiva: enquanto a pré-escola se interiorizou para cumprir a obrigatoriedade legal, a creche permaneceu um serviço quase exclusivamente urbano, com 92,8% de suas matrículas concentradas na sede em 2018, negando o direito a milhares de crianças da zona rural.

A segunda contradição manifesta-se na tensão entre a qualificação formal e a desvalorização real do magistério. Se por um lado houve um avanço inequívoco na escolaridade, com a proporção de docentes com formação superior saltando de 11,7% para 84,8%, por outro, esse progresso foi minado por uma política de pessoal que optou pela instabilidade. A massiva precarização dos vínculos, onde 77,6% dos professores atuavam sob contratos temporários em 2020, revela que a valorização se limitou ao cumprimento formal da LDB 1996. A ausência de políticas de incentivo à formação avançada, evidenciada pelo alarmante dado de 0% de mestres ou doutores atuando na educação infantil, coroa este cenário, configurando uma política que qualifica na base, mas precariza na prática, limitando a construção de um projeto educacional de longo prazo.

Por fim, a terceira contradição expõe a insuficiência do montante total de recursos do Fundeb para garantir, simultaneamente, a manutenção do corpo docente e uma infraestrutura digna. A análise demonstrou que o fundo operou no limite de sua capacidade, sendo quase que integralmente direcionado para a necessidade prioritária de cobrir as despesas da folha de pagamento (em média, 83,7%). Essa realidade orçamentária deixou uma margem ínfima para os investimentos estruturais, e as consequências são visíveis no "chão da escola": ao final da década, mais da metade das instituições ainda carecia de acessibilidade básica; o acesso a serviços essenciais como água tratada (15%) e esgoto via rede pública (23%) era criticamente baixo; e a dependência de poços, fossas e até mesmo da queima de lixo como solução persistia. Essa realidade materializa o abismo entre o direito assegurado na legislação e as condições reais de oferta, demonstrando que sem políticas complementares de infraestrutura e gestão, o financiamento não consegue, isoladamente, construir um ambiente escolar seguro e adequado ao desenvolvimento integral infantil.

Em suma, o Fundeb exerceu um papel central na sustentação da educação infantil em Altamira, mas o simples aporte financeiro, sem políticas públicas complementares, não foi capaz de superar os abismos entre a legislação e a realidade local. Para que Altamira alcance

uma Educação Infantil de qualidade socialmente referenciada, é fundamental garantir a continuidade do financiamento, o fortalecimento da gestão educacional e uma política de valorização do magistério. Contudo, a mera continuidade dos recursos financeiros se mostra insuficiente. A necessidade premente de um investimento financeiro mais robusto e equitativo é uma conclusão direta dos estudos sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que já comprovam a indispensabilidade de aportes adicionais. De fato, a dissonância entre os fatores de ponderação do FUNDEB e os custos reais do CAQ demonstra uma falha estrutural que impede a materialização de um ensino de qualidade.

Ao diagnosticar o passado recente, esta dissertação evidenciou que o aporte financeiro do antigo Fundeb foi insuficiente para romper com os entraves estruturais que historicamente marginalizaram a educação infantil. É neste cenário que o Novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020) instaura um novo paradigma, ao vincular recursos e introduzir mecanismos que prometem priorizar esta etapa. A nova legislação não apenas tornou o Fundo permanente, mas redesenhou sua arquitetura, elevando a complementação da União para 23%, introduzindo o Valor Aluno Ano Total (VAAT) que distribui recursos diretamente para os municípios, para maior equidade entre eles e, fundamentalmente, vinculando 50% dos novos recursos do VAAT diretamente à educação infantil, um incentivo poderoso para a expansão da oferta de creches.

Diante disso, surgem novas inquietações que demandam, portanto, uma necessidade de pesquisa futura, agora no contexto do Novo Fundeb. Diante do novo cenário legal e financeiro, emergem novas perguntas: de que maneira os novos critérios de distribuição (VAAT e VAAR) estão reconfigurando a alocação de recursos nos municípios? Como essa reconfiguração impacta a superação do ciclo histórico de subfinanciamento da educação infantil? O novo fundo será capaz de induzir políticas de valorização que enfrentem a tensão entre a qualificação formal e a precarização dos vínculos? Quais são os efeitos dos incentivos financeiros do Novo Fundeb na expansão da educação infantil? Como essa expansão se materializa nos territórios historicamente desassistidos, como o campo, e em que grau ela efetivamente corrige a desigualdade histórica no acesso ao direito à creche?

A presente dissertação, ao diagnosticar o passado recente, estabelece uma base concreta para avaliação das novas políticas, contribuindo para o debate sobre os caminhos para consolidar uma educação infantil de qualidade, equitativa e socialmente referenciada.

Ao final desta dissertação, retorno à epígrafe que abriu este trabalho, que fala sobre a infância que "sonha caminhos" em um território onde a Escola ainda falta. Esta pesquisa demonstrou que na última década, o "chão da escola que ainda falta" não se traduz apenas na ausência física de um espaço. É um chão de direitos instável, minado pela precarização de

77,6% dos vínculos docentes; um chão incompleto, marcado pela falta de saneamento básico e acessibilidade em mais da metade das escolas; e um chão desigual, que se mostra mais firme para algumas etapas, mas é quase inexistente para outras.

O Fundeb foi o financiamento que irrigou a promessa, mas os dados revelam que sem o alicerce de um compromisso político com a equidade e de um planejamento que enfrente as vastas distâncias, os recursos correm o risco de apenas espelhar as contradições do território. Superar os abismos de Altamira exige, portanto, mais recursos para que a Educação deixe de ser promessa e se torne "direito realizado", e também compromisso e o dever de construir, enfim, um chão de escola que seja, para todas as crianças, tão sólido, justo e vasto quanto o próprio horizonte amazônico, como é de direito.

## REFERÊNCIAS

- ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil.** Brasília: Unesco, 2018.
- ALMEIDA, J. E.; GUINDANI, J. F.; SILVA, C. F. Análise documental. In: DUARTE, A. M.; BORUCHOVITCH, E. (Org.). **Análise de dados em pesquisa qualitativa: construindo sentidos e reflexões.** São Paulo: Cortez, 2009. p. 5-18.
- ALTAMIRA. Conselho Municipal de Educação de Altamira. **Resolução nº 003, de 23 de junho de 2019.** Dispõe sobre os requisitos mínimos para a manutenção dos padrões de qualidade na oferta de ensino da Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Altamira. Altamira: CME, [2019].
- ALTAMIRA. Lei nº 3.085, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a organização e a estrutura do Sistema Municipal de Ensino de Altamira. **Diário Oficial de Altamira**, 2012. Disponível em: <https://altamira.pa.leg.br/lei-no-3085-2012-de-29-de-junho-de-2012/>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- ALTAMIRA. Lei nº 3.177, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial de Altamira**, 2013. Disponível em: <https://altamira.pa.leg.br/wp-content/uploads/2021/07/Lei-3.177-Dispoe-sobre-a-reorganizacao-da-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-altamira-composicao-de-cargos-comissionados-funcoes-gratificadas.pdf/>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- ALTAMIRA. Lei Orgânica do Município de Altamira. Emenda nº 04, de 16 de maio de 2017. Altera a Lei Orgânica do Município de Altamira. **Diário Oficial de Altamira**, 2017. Disponível em: <https://altamira.pa.leg.br/wp-content/uploads/2021/05/NOVA-LEI-ORGANICA-2017.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás.** 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 10, 2020.
- ALVES, Thiago.; SCHNEIDER, Gabriela; SILVEIRA, Adriana Dragone. O. Fatores de ponderação do FUNDEB e os custos reais da educação: desafios para a equidade e qualidade da educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 40, n. 1, 2024.
- ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: DIDONET, Vital; LIMA, Maria José R. **FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica.** Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.
- ARELARO, Lisete R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de. **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. Acesso em: 22 jul. 2024.
- AZEVEDO, Fernando de. **A educação entre dois mundos:** problemas, perspectivas e orientações. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

- AZEVEDO, F. de. **A reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo:** Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1932.
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- BARBOSA, I. G.; MARTINS SILVEIRA, T. A. T.; SOARES, M. A. A BNCC da Educação Infantil e suas contradições: regulação versus autonomia. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 77–90, 2019. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/979>. Acesso em: 19 set. 2025.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETO, A. M. R. F. Por que e para que uma política de formação do profissional de Educação Infantil? In: ENCONTRO TÉCNICO DE FORMAÇÃO DO PROFISSIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1., Belo Horizonte, 1994. **Anais [...].** Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. p. 11-15.
- BARROS, F. P.; MOREIRA, J. A. S. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Percurso - NEMO Maringá**, v. 4, n. 2, p. 193-207, 2012.
- BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 143-162, jan./abr. 2011.
- BOBBIO, N.. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRAGA, G. M.; SILVA, C. F. Fatores condicionantes da capacidade de arrecadação dos municípios brasileiros: uma análise a partir dos impostos municipais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. 1-17, 2019.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021.** Brasília, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios para a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2020.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica.** Microdados. Brasília, 2020.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE.** Brasília, 2020.
- BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acesso em: 6 dez. 2023.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 6 dez. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para regulamentar o Novo Ensino Médio. Brasília, 2017.

**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, 2013.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016.

**BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 ... Brasília, 2016.

**BRASIL. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental. Brasília, 2016.

**BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Dicionário de Termos e Conceitos do Censo Escolar.** Brasília, 2015.

**BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015.

**BRASIL. Lei nº 13.005,** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 6 dez. 2023.

**BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 12.796,** de 25 de junho de 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12677.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12677.htm). Acesso em: 6 dez. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011.** Autoriza a União a transferir recursos financeiros diretamente aos municípios e ao Distrito Federal para apoio à manutenção de novas matrículas em novas unidades públicas de educação infantil. Brasília, 2011.

**BRASIL. Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Brasília, 2010.

**BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, 2009.

**BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 2009.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 59,** de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ... **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008.

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. Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. 2006. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera os 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... Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. **Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 1999. Disponível em: [https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0199.pdf](https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf). Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. **Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil**. Brasília, 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil**. v. 1 e 2. Brasília, 1998b.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 3 nov. 2024.

**BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 3 nov. 2024.

**BRASIL. Emenda Constitucional (EC) nº 14.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 3 nov. 2024.

**BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

**BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

**BRASIL. Observatório do PNE.** Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

**CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. O financiamento da educação pública no Brasil: análise e perspectivas para o Novo Fundeb.** São Paulo, 2021.

**CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. PNE em Xequé:** a meta 1 e os desafios da educação infantil. São Paulo, 2020.

**CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. PNE em Xequé:** o financiamento da educação no Brasil – Relatório de Monitoramento 2018. São Paulo, 2018.

**CAMPOS, M. M.** A qualidade da educação infantil e os municípios brasileiros. In: REIS, A. P. (Org.). **O direito à educação infantil:** desafios e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-68.

**CAMPOS, M. M.** Educação infantil: a qualidade em questão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 103, p. 28-48, mar. 1998.

**CAMPOS, M. M.; BARROS, S.; ALMEIDA, R.** Qualidade da Educação Infantil: um estudo de caso em creches e pré-escolas da rede pública de Belo Horizonte. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 777-792, dez. 2011.

**CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia.** **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** 6.ed. Brasília: MEC; SEB, 2009.

**CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino R.** **Custo Aluno-Qualidade Inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

**CARVALHO, Fabrício Aarão F.; OLIVEIRA, Nerivaldo L.** Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 207-221, 2021.

**CARVALHO, Fabrício Aarão F.** **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual do ensino do Pará – 1996 a 2009.** 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-23042012-154314/>. Acesso em: dez. 2023.

CARVALHO, F. A. F. Repercussões do Fundef/Fundeb na formação dos professores da rede estadual de ensino do Pará. **Cadernos ANPAE**, v. 15, p. 1-16, 2012.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. S.; CAPUZZO, A. Fundef, Fundeb e Novo Fundeb: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Sinop, v. 10, n. 1, p. 80-95, jan./jun. 2020.

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris Editora, 2019.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa qualitativa em educação e seus desafios. **Perspectiva**, v. 35, n. 1, p. 97-111, jan./mar. 2017.

CORRÊA, G. C. **O financiamento da educação infantil no PNE**: a efetividade das metas. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

COSTA, J. E. S.; SILVA, F. J. A.; BRAGA, G. M. O financiamento da educação básica e a valorização do magistério: a implementação do Fundeb em um contexto de desigualdades regionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 2, p. 1-20, 2020.

CRESWELL, J. W. **Research Design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4. ed. Nova York: SAGE Publications, 2014.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília, 1998. v. 2.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: Do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, [S. l.], v. 43, n. 4, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/84862>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out. 2014.

CURY, C. R. J.; REIS, M.; ZANARDI, T. A. C. **Base Nacional Comum Curricular**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2018.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

DAVIES, N. **Fundeb**: a redenção da educação básica. São Paulo: Autores Associados, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 4. ed. Nova York: SAGE Publications, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-217, ago. 2009.

ENAP. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília, 2014.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas *In: RICO, Elizabeth M. (Org.). Avaliação de políticas sociais: questão um debate.* São Paulo: Cortez; Instituto Estudos Especiais, 2007. p. 119-130.

FARENZENA, Nalú; MACHADO, L. D. C. O financiamento da educação infantil no Brasil: o FUNDEB e as desigualdades regionais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 287-302, 2006.

FERNANDES, Andressa Braga B.; BORTOT, Camila M.; FERNANDES, Maria Nilvane. O financiamento na educação infantil: em foco o Fundeb e os desdobramentos com o fim da vigência da lei. **Revista de Estudos Aplicados em Educação**, v. 4, n. 8, 2019.

FERREIRA, Andréa Márcia M. **O financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb em Belém (PA) - 2010 a 2015**. 2019. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Universidade Federal do Pará. Belém, 2019.

FERREIRA, Maria Clotilde R. (Org.). **Os fazeres na Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2000.

FLORES, Maria Luiza R. Movimentos na construção do direito à Educação Infantil: histórico e atualidade. **Revista do Centro de Educação**, Santa Maria, v. 35, p. 15-24, 2010.

FLORES, Maria Luiza R.; LUTZ, Diego. Para além do acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, p. 1-16, 2022.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

GOMES, Ana Valeska A. **Educação Infantil: por que mais creche?** Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 2011.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 12-105, jul. 2001.

GUSMÃO, Joana Buarque. A construção da noção de qualidade da educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr./jun. 2013. DOI: 10.1590/S0104-40362013000200007.

GUTIERRES, G. S. **As parcerias público-privadas na educação municipal de Altamira-PA:** o caso da Fundação Ayrton Senna. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

GUTIERRES, G. S. **O Conselho Municipal de Educação de Altamira:** um estudo de caso sobre a gestão democrática da educação. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Dossiê Belo Monte**: o que ainda falta saber. São Paulo: ISA, 2015.

OLIVEIRA, J. J. G. de. **Formação docente no PARFOR na visão de alunos-professores e implicações em suas práticas pedagógicas**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Pará, Belém, 2016.

JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2012.

JESUS, G. M. **O financiamento da educação infantil no Brasil**: um direito em disputa. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria, ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2015.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. São Paulo, SP: Cortez, 1995.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 96, p. 797-818, 2006.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 2001.

LIMA, E. A.; PRIETO, M. N.; PAGANI, C. G. P.; MORAES, T. S. V. Políticas Públicas para a Educação Infantil: questões, tensões, desafios. In: PARENTE, C. M. D. (org.) **Políticas públicas para a educação básica**: avanços, desafios e perspectivas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021. p. 125-149.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACÊDO, M. F. C.; DIAS, A. A. O FUNDEB e a ampliação do atendimento em creche no Brasil. In: XXIX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 29., 2011. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2011.

MARTINS, P. de S; PINTO, J. M. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 7, n. 14, p. 55-66, 2013. DOI: 10.5380/jpe.v7i14.38221.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 26, n. 3, 2011. DOI: 10.21573/vol26n32010.19795.

MAZZOTI, A. J. A. A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis o retorno. In: MACHADO, Ana Maria N.; BIANCHETTI, Lucídio. **A bússola**

**do escrever:** desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MELCHIOR, José Carlos. O FUNDEF e a educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 23-38, jul. 1997.

MILÉO, Irlanda do Socorro O. **Sistemas municipais de ensino e o instituto Ayrton Senna na Amazônia paraense**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

MILITÃO, Sílvio Cesar N. FUNDEB: Mais do mesmo? **Nuances: estudos sobre educação**, Presidente Prudente, v. 18, n. 19, p. 124–135, 2011. DOI: 10.14572/nuances.v18i19.351.

MINAYO, Maria C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOREIRA, Jani A. S.; LARA, Angela M. B. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

MORGADO, Suzana P. As políticas de educação às crianças pequenas os processos de focalização e descentralização pós-1990. **USP**, Maringá, PR, v. 5, n. 8, pp. 281-312, 2014.

NUNES, Lorrana Oliveira; RODRIGUES, Ana Cláudia S. (Des)Caminhos da Política de Fundos no Financiamento da Educação Básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. DOI: 10.21573/vol39n12023.117880.

OLIVEIRA, Camila Torres de. **Financiamento Público da Educação Básica no Brasil – Uma Análise do FUNDEB**. 2015. Monografia (Bacharelado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

OLIVEIRA, João F.; MORAES, Karine N.; DOURADO, L. F. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. **Políticas e Gestão na Educação**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto\\_da\\_educacao\\_basica.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto_da_educacao_basica.pdf). Acesso em: 26 jul. 2025.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz P. O financiamento da educação básica no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 13, 2023.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz P.; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira da Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-14, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. v. 1, p. 9-35.

PARÁ. **Lei nº 8.186, de 09 de setembro de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Pará, [2015].

- PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 9, n. 33, p. 78–95, 2012.
- PINTO, J. M. R. O Fundeb e o financiamento da educação básica. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 775-796, 2015.
- PINTO, J. M. R. O financiamento da educação infantil no Brasil. **Educação & Realidade**, v. 39, n. 4, p. 993-1014, 2014.
- PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.
- PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n.1, p.23-46, jan./jun. 2006.
- PINTO, J. M. R.; NASCIMENTO, A.; CARA, D.; PELLANDA, A. **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: o que está em jogo na educação brasileira. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.
- ROSEMBERG, F. O financiamento da educação infantil no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 779-798, set./dez. 2009.
- ROSEMBERG, F. Para uma outra educação infantil paulistana pós Fundeb. In: I ENCONTRO EDUCAÇÃO PARA UMA OUTRA SÃO PAULO, 1., 2007, São Paulo. **Apresentações [...]**. São Paulo: GIFE, 2007.
- ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44-75, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/249>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SOUZA, G. (Org.). **Educar na infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.
- ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 6-32, mar. 2002.
- ROSEMBERG, F. O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 20, p. 5-58, dez. 1999.
- ROSEMBERG, F. A política de educação infantil: entre o assistencialismo e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 19-35, jul. 1997.
- SANTOS, J. B. **Financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb**: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa (PB) – 2007 a 2013. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.
- SANTOS, J. B.; SOUSA JR., Luiz de. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os Desafios do Financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, ago. 2017.

SANTOS, J. B.; SOUSA JR., Luiz de. O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 7, n. 2, p. 263-288, mai./ago. 2018.

SANTOS FILHO, J. C.; GAMBOA, S. S. Quantidade-Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia etimológica. In: SANTOS FILHO, José C.; GAMBOA, Sílvio Sanches (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS FILHO, J. C. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA, Sílvio Sanches (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SENA, A. F. O Fundeb em questão: as lutas e conquistas da sociedade civil organizada. In: DIDONET, Vital; LIMA, Maria José R. (Org.). **Fundeb: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: Inep, 2004. p. 23-38.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUSA, R. **A gestão da educação pública municipal de Altamira - PA no contexto do Plano Municipal de Educação (PME) e Conselho Municipal de Educação - CME - (2013-2018)**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21-44, 2017.

SOUZA NETO, J. A.; CASTIONE, R. V.; KUNZ, D. B. Fundos contábeis e sua aplicação no financiamento da educação: uma análise do FUNDEB. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2017, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: ANPAE, 2017. p. 89-105.

SOUZA, R. F. T. de. Os efeitos da BNCC na formação docente. Revista OKARA: Geografia em debate, João Pessoa, PB, v.12, n. 1, p. 69-79, 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/38217>>. Acesso em ago. 2018.

TAKAMATSU, R. T.; LAMOUNIER, W. M. A importância da atualização monetária de valores para a análise das demonstrações financeiras. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 67-87, abr./jun. 2006.

TAPOROSKY, B. C. H. O CAQi não sai do papel. **Educação e Sociedade**, v. 37, n. 136, p. 735-748, jul./set. 2016.

TIRIBA, L. C. **As creches na imprensa**: a difícil construção de uma política pública. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

TOZONI-REIS, M. F. C. **A pesquisa e a produção de conhecimentos**. São Paulo: Unesp. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/195/3/01d10a03.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

UMBUZEIRO, A. U. B.; UMBUZEIRO, U. M. **Altamira e sua história**. 4. ed. Belém: Ponto Press, 2012.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. Quanto custa a educação básica de qualidade? **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 775-796, 2006.

VIEIRA, M. **Fim de festa em Belo Monte**. 2016. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/especial-belo-monte/fim-de-festa-em-belo-monte/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

WALTENBERG, F. D. Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 117-136, 2006.