

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO OLHAR DA PRODUÇÃO ACADÊMICA

Soíla Thaís Rockel
strockel@hotmail.com.br
PPGEdu - UFMS

Resumo

O artigo trata do balanço da produção acadêmica sobre o financiamento da educação infantil, nas plataformas digitais da CAPES, nos anos de 2000 a 2017, etapa da pesquisa intitulada “O Financiamento da Educação Básica em Interface com o Direito a Educação Infantil: o caso do município de Anastácio – MS”, vinculada ao Programa de Pós-graduação Mestrado em Educação – PPGEdu, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Observou-se que a ausência de um modelo de financiamento próprio, induz a expansão e oferta sob variadas formas. Tais ações interferem diretamente na qualidade do atendimento, e não colaboram para que o caráter assistencialista e compensatório seja rompido definitivamente. Também que não regularidade das pesquisas demonstra que essa temática tem muito a ser explorada.

Palavras-chaves: Educação Infantil; Financiamento; Produção Acadêmica.

Introdução

A educação infantil enquanto etapa inicial da Educação Básica brasileira é um direito de todas as crianças de zero a cinco anos, através do atendimento em creches e pré-escolas. Para que esse acesso se efetive é necessário um aparato financeiro que viabilize a expansão da educação infantil, em seus diversos aspectos: estruturas físicas adequadas dos prédios, valorização profissional, organização pedagógica, alimentação, e todas as demais necessidades inerentes do dia a dia das instituições que atendem crianças.

No Brasil, essa demanda tem sido assistida pelos fundos destinados à educação que compõem uma complexa rede de vinculações de recursos oriundos dos impostos e outras fontes de arrecadação, reunidos na União e redistribuídos aos Estados e Prefeituras. Contudo, esses recursos têm se mostrado insuficientes para atender as necessidades da educação infantil.

Com os recursos do salário-educação e de outras receitas da União, o FNDE¹ atende de forma equitativa, com base na matrícula, a vários programas de alcance nacional [...] executados pelos municípios e estados. Muitos desses programas foram desdobrados para atender a educação infantil e tiveram valores majorados, como no caso da alimentação escolar para as creches. Na redistribuição dos recursos são

¹ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

utilizadas as informações de matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior ao da execução dos programas. (BASSI, 2011, p. 125).

A fala do autor menciona o esforço em equalizar alguns dos problemas estruturais do provimento financeiro da educação infantil, que historicamente ocupa um espaço de menor prestígio na distribuição das verbas públicas para a educação, evidenciando que esta etapa da educação não tem sido priorizada. A realidade do “compartilhamento” de recursos com as demais etapas, e a não existência de mecanismos próprios de financiamento interfere diretamente na qualidade do ensino, e no percentual de demanda atendida, entre outras questões.

Neste contexto emerge a pesquisa intitulada “O Financiamento da Educação Básica em Interface com o Direito a Educação Infantil: o caso do município de Anastácio – MS”, vinculada ao Programa de Pós-graduação Mestrado em Educação – PPGEduc, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com o intuito de apreender a relação entre a implantação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o direito à educação infantil.

Para realizar uma aproximação contundente, mostrou-se indispensável a busca pelos conhecimentos já reunidos sobre esse objeto, na compreensão de que

[...] os estudos constroem-se sobre outros estudos, não no sentido de que retomam onde outros deixaram, mas no sentido de que, melhor informados e melhor conceituados, eles, mergulham mais profundamente nas mesmas coisas. (GEERTZ, 1989, p. 35, apud RODRÍGUEZ, 2004, p. 23).

Desta forma é possível encontrar seus pares teóricos e dialogar com as pesquisas realizadas até então, considerando sempre as diferentes percepções sobre um mesmo tema, e as diversas histórias que podem ser contadas sobre ele. Com o objetivo primordial de captar não apenas a constituição do cenário do financiamento da educação básica brasileira, e em específico da educação infantil, senão os fatores que o constituíram desta maneira.

O presente artigo é uma síntese do balanço da produção acadêmica sobre o objeto do financiamento da educação infantil, buscados nas plataformas digitais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em um recorte temporal entre os anos de 2000 e 2017.

Caminhos metodológicos

O processo de investigação científica é constituído de etapas bastante diversas que vão desde as leituras iniciais para a delimitação de um objeto a ser pesquisados, até a escrita de

um relatório final, quer seja um artigo, dissertação ou tese. Esses andamentos, realizados cuidadosamente, garantem a solidez dos resultados. Neste contexto destacam-se as pesquisas de cunho bibliográfico, que devem constar como um momento inicial da investigação e proporcionam ao pesquisador um refinamento de seus conceitos acerca de seu objeto, sendo assim um momento de ruptura:

O indivíduo, quando inicia um trabalho científico, está minado de crenças e de saberes sobre o tema que escolheu investigar. E, para que ocorra a transformação do fato social em científico, há que se buscar um afastamento deste cotidiano. A isto se denomina o processo de ruptura com seus pré-conceitos. (MOROSINI, 2015, p. 106).

Seguindo o conceito da autora, a ruptura é uma oportunidade de desligamento do senso comum para reconstruir o que se sabe sobre o objeto e fazer várias abstrações acerca do que já foi ou está sendo estudado na temática escolhida. Assim, as pesquisas bibliográficas podem ser classificadas como Estado da Arte, Estado do Conhecimento ou Balanço de Produção.

As pesquisas chamadas de estado da arte são caracterizadas como “um levantamento bibliográfico realizados em resumos e catálogos de fontes relacionados a um campo de investigação, como o objetivo de mapear e discutir certa produção científica/acadêmica em determinado campo do conhecimento” (PEREIRA, 2013, p. 222). Desta forma esse tipo de pesquisa tem uma peculiaridade de ser crítica em relação às produções encontradas.

Fonseca (2015) pontua que o Estado da Arte tem relevância do avanço científico à medida que apresenta os resultados obtidos e indica as potencialidades de pesquisa nas diferentes perspectivas. E mais “assegura que ao levantar e descrever o que já foi produzido sobre determinado conhecimento, o pesquisador responde que dimensões vêm sendo destacadas e privilegiadas em diferentes épocas e espaços” (FONSECA, 2015, p. 15), possibilitando apreender quais caminhos a temática tem percorrido ao longo dos anos.

Embora as pesquisas denominadas de Estado do Conhecimento também possuam um caráter inventariante, assim como a referida anteriormente, seu cerne está em ser parte de um todo pesquisado, esse tipo de pesquisa está “ligada à construção do objeto de pesquisa e à identificação do referencial teórico a ser utilizado” (PEREIRA, 2013, p. 223), é exploratória, e pode ser uma das ferramentas que o pesquisador se utiliza para construir o seu aporte epistemológico.

Em um viés semelhante, figuram as pesquisas de Balanço de Produção com uma abordagem próxima à revisão bibliográfica, conforme conceituam Milhomem, Gentil e Ayres (2010), intentam em mapear as produções acerca de uma temática, em um recorte espaço-

temporal previamente determinados, sem a pretensão de fazer análises profundas acerca dos resultados, apenas com o intuito de reunir saberes sobre o que se tem produzidos.

Esta última abordagem é a utilizada neste trabalho, como forma de compreender o que é estudado e o que precisa ser estudado, na intenção de responder a seguinte pergunta: O que a produção acadêmica brasileira infere sobre o Financiamento Público da Educação Básica, no âmbito da Educação infantil?

Sistematização da pesquisa

O primeiro passo da pesquisa do balanço da produção acadêmica foi definir quais os descritores seriam mais assertivos para serem usados nas plataformas virtuais de busca. Os descritos são termos ou palavras-chave utilizados para indexar os trabalhos nas plataformas, onde “as informações são organizadas em descritores que se encontram criteriosamente catalogados, com suas descrições, origens, significados e relações com outros descritores” (PEREIRA, 2013, p. 224). Logo, a escolha destes determina completamente o andamento da pesquisa.

Para este trabalho, os descritores escolhidos foram:

1. Financiamento Público da Educação *and* Educação infantil.
2. Educação infantil *and* Políticas Públicas de Financiamento.

Foi verificado que ao utilizar um termo muito extenso e complexo, como por exemplo, “Financiamento da educação infantil”, o número de resultados era inexpressivo ou nulo, por isso, optou-se por utilizar uma combinação de dois descritores amplos em cada busca, pois as plataformas assim o permitem por meio da opção “*and*”.

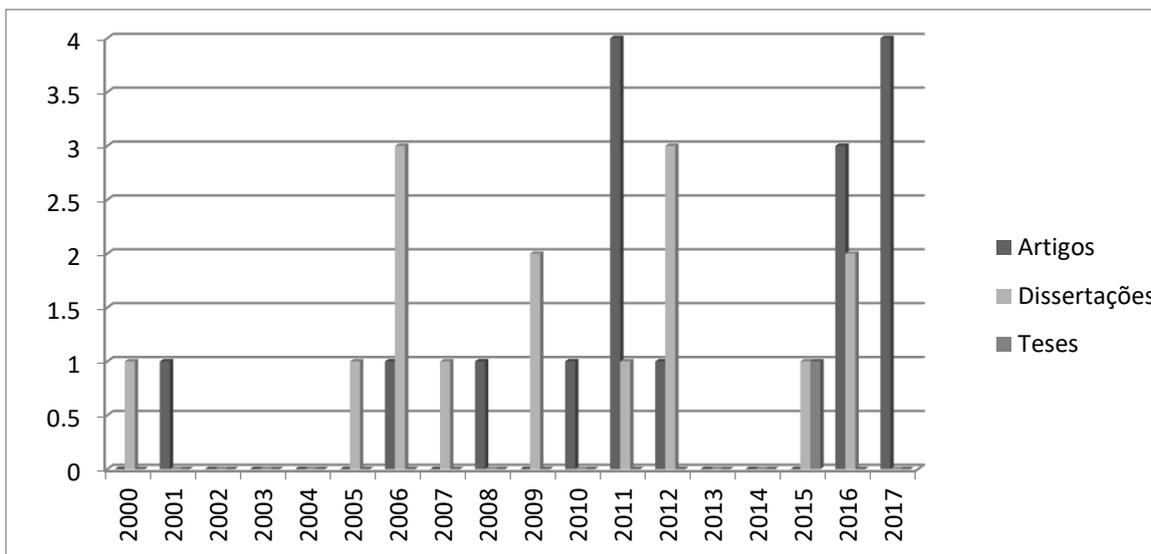
Em seguida, foi delimitado os bancos de dados, acervos e plataformas a serem utilizadas. As escolhas foram pelas plataformas digitais de Periódicos e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e de referência na difusão do campo científico e acadêmico no país.

Os artigos encontrados com o primeiro descritor somaram 287, e com o segundo 98 artigos, já as dissertações de mestrado foram encontradas 16, e 2 teses de doutorado. Para refinar essa busca, consideraram-se os trabalhos publicados entre os anos de 2000 e 2017, que continham o termo “financiamento” no título, nas palavras-chave ou como assunto. Após uma

leitura prévia, chegou-se ao total de 16 artigos, 15 dissertações e 1 tese, permanecendo apenas os trabalhos onde o objeto era o financiamento da educação infantil.

Os trabalhos selecionados para a análise apresentam-se por categoria e ano de publicação, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Produção acadêmica por quantidade selecionada e ano de publicação



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 1 demonstra que as publicações da temática pesquisada tiveram períodos de silenciamento e períodos de fértil produção, isso indica que não existe um constante estudo acerca desse objeto, as pesquisas são realizadas de maneira esporádica, conforme ocorrem mudanças no cenário político e social do país que alteram o sistema de financiamento da educação infantil, o que ficará mais esclarecido a seguir.

O que dizem as produções

Os artigos selecionados para a análise tratam de tópicos que pertencem à temática em questão. São elas: Políticas de Financiamento e Fundos Contábeis - 6 artigos; Parcerias Público-Privadas – 3 artigos; Indicadores de Qualidade (CAQ) – 2 artigos; Acesso à Educação infantil – 2 artigos; Valorização do Magistério – 1 artigo; Municipalização da educação infantil – 1 artigo; e Influência dos Órgãos Internacionais – 1 artigo.

Essa pluralidade de tópicos demonstra que os artigos tem sido um importante meio de discussão sobre a Educação infantil em diversos aspectos que a envolvem, sobretudo no campo do financiamento. Entretanto é importante relatar que embora a publicação dos artigos seja de vital relevância para as pesquisas, não foi encontrada uma atividade contínua de publicações

que demonstre um consenso sobre a temática, mas apenas resultados de pesquisas pontuais, em geral com pouco aprofundamento teórico nas abordagens, revelando-se um campo de pesquisa a ser explorado.

As quinze dissertações reunidas foram catalogadas de acordo com a instituição em que foram apresentadas, título, autor e o ano da publicação, para que fique melhor visualizada como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Dissertações que tratam do Financiamento da Educação infantil

INST.	TÍTULO	AUTOR	ANO
PUC - Goiás	Política Pública de Financiamento da Educação infantil no Estado de Goiás: o desvelamento do real	Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita	2005
USP	Análise das Propostas de Políticas Públicas para o Financiamento da Educação infantil no Município de São Paulo	Bárbara Popp	2006
	Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentário dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010	Ana Paula Santiago do Nascimento	2012
UNEB	Políticas Públicas e Educação infantil: análise de municípios da Costa do Dendê – Bahia	Cristiane Soares Mendes	2011
UNEM AT	Política de financiamento da educação infantil no Brasil e sua implementação nos municípios do Vale do Jauru - MT	Rosa Maria Ferreira Botassin	2016
UNESP	Impactos do FUNDEF na Educação infantil no Município de Franca	Elizangela Lélis da Cunha	2007
	O programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estaduais à educação privada?	Cassia Alessandra Domiciano	2009
	Efeitos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na Educação infantil de Medianeira - Paraná	Ezequiel de Lima	2015
	O pós FUNDEB no o ferimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo	Patrícia Adriana Abdalla	2016
UFBA	O FUNDEB e a Educação infantil no município de Itabuna	Joedson Brito dos Santos	2012
UFG	O Banco Mundial e a Educação infantil no Brasil	Christine Garrido Marquez	2006
UFPE	“Do Limbo ao Direito”: A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno – Qualidade Inicial - CAQi	Maria Aparecida Freire de Oliveira Couto	2012

UFSC	Educação infantil e Gestão Municipal: possibilidades e limites de financiamento – o caso de Herval D’Oste	Rosangela Aparecida Morais do Amaral	2000
	A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis: entre o FUNDEB e a focalização	Thaís Neiverth	2009
UFRGS	Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão	Sabrina Ferreira Moreau	2006

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 evidencia que com as dissertações, assim como acontece com os artigos, não existe uma regularidade de apresentação, o que sugere que não há também núcleos de pesquisa, no meio acadêmico que estude esse objeto de uma forma sistematizada e assídua. Além disso, todos os trabalhos citam o interesse pelo tema a partir de uma experiência pessoal do pesquisador com a Educação infantil, e não do resultado de um grupo ou linha de pesquisa.

Apesar de estarem localizados em diferentes instituições do país, a concentração dos trabalhos encontra-se na Universidade Estadual Paulista (UNESP), local de defesa de quatro dissertações, na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), local de defesa de duas dissertações em cada uma delas, com a observação de distanciamento entre os anos das defesas.

Para entender do que se trata cada uma das dissertações escolhidas, foi necessária uma leitura para além dos resumos, assim foi possível notar que elas podem ser organizadas em 4 eixos temáticos, desta forma:

Quadro 2 – Dissertações por Eixos Temáticos

Eixo	Tema	Nº de dissertações
1	Estudo de Caso	6
2	Políticas Públicas e Financiamento	4
3	Parceria Público-Privada	3
4	Influência dos Órgãos Internacionais	1

Fonte: Elaboração própria

O primeiro Eixo foi assim delimitado, pois as dissertações apresentavam em seu bojo teórico- metodológico a opção pelo Estudo de Caso. Esse tipo de pesquisa, com o maior número de dissertações defendidas, tem a sua peculiaridade em analisar de que forma acontece o financiamento no âmbito municipal, ou em um conjunto de municípios. Em tal perspectiva, os pesquisadores se utilizaram da coleta de dados nas creches e pré-escolas, também nas

secretarias de educação e prefeituras, e de entrevistas que permitiram compor o cenário do local investigado e assim, à luz do referencial teórico escolhido por cada um, observar os pontos de avanço e incongruências na gestão dos recursos para a educação infantil.

Os trabalhos de que trata o Eixo 2, possuem um foco maior em discutir as Políticas Públicas para a educação infantil de uma forma abrangente, incluindo nisso o financiamento. Essas pesquisas abordam, em sua maioria, os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na educação infantil, e quais foram os avanços após a implantação e implementação do FUNDEB.

No Eixo 3 inserem-se as pesquisas que tratam das estratégias dos governos, principalmente das prefeituras, para atender a demanda da educação infantil por meio de parcerias com instituições privadas e de sociedade civil por meio de o repasse de verbas publicas. Esses trabalhos discutem a repercussão dessa atitude na qualidade do atendimento realizado às crianças, bem como os impactos financeiros desta prática.

A pesquisa alocada no Eixo 4 diferenciou-se das demais por abordar como o cenário educacional brasileiro se organizou em função das diretrizes estipuladas e subsidiadas pelo Banco Mundial, de maneira a corroborar com a lógica neoliberal de reduzir gastos com a educação, e aderindo a programas alternativos e de baixo custo para o atendimento da educação infantil.

A tese² selecionada para esse estudo, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no ano de 2015, foi a única pesquisa de doutorado identificada com o objeto específico do Financiamento da educação infantil. O objetivo do autor foi “analisar em que medida o FUNDEB se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação” (SANTOS, 2015, p. 8), para isso utilizou o referencial do materialismo histórico dialético, e construiu a sua pesquisa pela vertente metodológica do estudo de caso, em uma abordagem quanti-qualitativa.

O autor coletou os dados empíricos nas bases de dados disponíveis digitalmente, tais como as do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), também nos relatórios das secretarias de educação municipal e estadual.

² SANTOS, Joedson Brito dos. **O 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 – 2007-2013.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 259p. 2015.

Após uma incursão pela história do atendimento de crianças pequenas no país, para observar as bases desse atendimento, a relação com o financiamento, e as análises dos dados encontrados nos locais supracitados, Santos (2015) afirma que o FUNDEB tem um valor histórico para a ampliação e desenvolvimento da educação infantil, pois este fundo representou mudanças de cunho quantitativo com o aumento de repasses de verbas, e qualitativo com a valorização dos profissionais da área, da consolidação da Educação infantil como a primeira etapa da educação básica, de uma forma geral, o FUNDEB lhe deu maior visibilidade.

Por outro lado, o autor aponta para as limitações do fundo. Em suas palavras, “observou-se que, em termos de financiamento educacional, o aumento de recursos para a educação infantil no Fundeb foi pequeno, contudo a presença definida desse recurso sugere um novo ciclo para o atendimento das crianças [...]” (SANTOS, 2015, p. 22). Em seus argumentos fica clara a representatividade do Fundo para o avanço no atendimento à criança, mesmo diante de um cenário de contenção de gastos com a educação, decorrente da lógica liberal capitalista, conforme defende o autor.

Algumas considerações

Retomando a questão inicial concernente às percepções presentes na produção acadêmica brasileira acerca do financiamento público da educação infantil, é possível observar que a despeito desta etapa da educação ter sido expandida significativamente a partir da Constituição Federal de 1988, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, “na qual a Educação Infantil foi elevada à primeira etapa da Educação Básica e recebeu um capítulo específico que dispôs sobre ela.” (SANTOS, SOUZA JUNIOR, 2017, p. 262), os recursos que a subsidiam não se mostram adequados para garantir o atendimento da demanda encontrada, aos níveis de qualidade estabelecidos nas leis.

Isso deve justificar o fato de que produções indicam que a ausência de um modelo de financiamento próprio para a educação infantil, induz uma expansão e oferta sob variadas formas: parcerias público-privadas, atendimento em instituições não governamentais, filantrópicas. Tais ações interferem diretamente na qualidade do ensino, na quantidade de crianças atendidas, e não colaboram para que o caráter assistencialista e compensatório seja rompido definitivamente.

Os trabalhos apresentados até 2006 possuem uma dinâmica de explicar e mesmo justificar a importância da educação infantil no processo de desenvolvimento da criança, utilizando-se de argumentos históricos e, sobretudo, psicológicos nesta defesa, para demonstrar

a necessidade de recursos financeiros. As publicações posteriores operam com o fato de que a educação infantil é um direito, e por isso revelam atitude de discutir os fatores que garantem o efetivo acesso ou a ausência dele.

Neste viés, compreende-se que “a garantia do direito à educação infantil não se faz apenas mediante a criação de dispositivos legais e jurídicos, mas diante da criação de política pública social que assegure recursos financeiros para sua operacionalização” (SANTOS, 2015, p. 22), e de dispositivos que façam a manutenção dos recursos. Nestas discussões os estudos aqui apresentados vêm contribuindo para delinear esta problemática, e ressaltar os pontos fortes e frágeis do financiamento, revelando diferentes olhares, que promovem a compreensão e criam momentos de discussões sobre o objeto. Com esse intento figura a presente pesquisa para a dissertação de mestrado.

Referências

BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em Seis Capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, jan/abr. 2011.

BRASIL. Lei nº 9394. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal/ Centro Gráfico, 1988.

FONSECA, M. A. **A produção do conhecimento em políticas de educação infantil na região centro-oeste (2000-2010)**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia. 207 p. 2015.

MILHOMEM, André Luiz Borges; GENTIL, Heloísa Salles; AYRES, Sandra Regina Braz. Balanço de Produção Científica: A utilização das TICs como ferramenta de pesquisa acadêmica. **SemiEdu**. Cuiabá, 2010. Disponível em: <http://www2.unemat.br/milhOMEM/files/dwl/artigos/SemiEdu2010_ISSN_151.pdp> Acesso em: 25 de Junho de 2018.

MOROSINI, Marília Costa. Estado do conhecimento e questões do campo científico. **Educação**, Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, jan/abr. 2015.

PEREIRA, Marcus Vinícius Medeiros. Fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa em educação: o ensino superior em música como objeto. **Revista Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 221-233, jul/dez. 2013.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. A pesquisa documental e o estudo histórico de políticas educacionais. **O Guardador de Inutensílios**. Campo Grande, v.7, p. 17-30. 2004.

SANTOS, Joedson Brito dos. SOUZA JÚNIOR, Luiz de. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da educação básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 24, p. 261-284, mai/ago. 2017.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O 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 – 2007-2013.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 259p. 2015.