



A FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA DA UNIÃO E A GARANTIA DE EQUIDADE E PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

ROCHA, Idnelma Lima da¹

Grupo de Trabalho (GT): Políticas Públicas e Gestão da Educação.

RESUMO

O texto analisa a função redistributiva e supletiva da União no financiamento da educação infantil brasileira, destacando a coordenação federal exercida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a centralidade do salário-educação e a operacionalização por programas como PDDE, PNAE, Pnate, Caminho da Escola, PAR, Proinfância, Brasil Carinhoso e ações de apoio a novas turmas e estabelecimentos. Discute critérios de repasse, mecanismos de transferência (direta, automática e voluntária), avanços e fragilidades na equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, evidenciando insuficiências orçamentárias e burocráticas que afetam a continuidade e efetividade das políticas. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, configurando-se como um recorte de uma pesquisa maior sobre financiamento da educação infantil (2000–2020). Destacam-se avanços relevantes, porém aquém das metas do PNE, reforçando a necessidade de cooperação federativa mais estável, investimentos contínuos e maior autonomia para os municípios para efetivação plena do direito à educação infantil de qualidade.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Educação infantil. FNDE. Federalismo cooperativo. Equidade e qualidade

INTRODUÇÃO

A educação infantil tem enfrentado historicamente desafios estruturais no Brasil, sobretudo no que se refere à universalização do acesso, à garantia de equidade e ao cumprimento de padrões mínimos de qualidade. No arranjo federativo brasileiro, compete à União exercer funções redistributiva e supletiva para equalizar oportunidades educacionais e assegurar o padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios (Santos, 2012). Essa assistência é principalmente operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia recursos vinculados à educação básica, destacando-se a contribuição social do salário-educação, transferências constitucionais e legais, além de programas com diferentes formatos de repasse (Cruz, 2009; Santos, 2012).

Ao mesmo tempo em que se observam avanços no desenho programático e no alcance das ações federais, persistem tensões relativas à focalização, à intermitência de repasses, à burocracia de acesso, à capacidade técnica local e à padronização que, por

¹ Universidade Federal de Alagoas. Idnelma.rocha@eenf.ufal.br.





vezes, reduz a autonomia decisória dos entes subnacionais (Gomes; Carnielli; Gonçalves, 2003; Costa, 2010; Santos, 2012).

O estudo em pauta teve como principal objetivo analisar como a função redistributiva e supletiva da União, materializada no âmbito do FNDE e de seus programas, tem contribuído para a equidade e para o padrão mínimo de qualidade na educação infantil, destacando avanços, limitações e implicações para o cumprimento das metas do PNE.

Baseado em pesquisa mais ampla sobre a política de financiamento da educação infantil no período de 2000 a 2020, aqui apresentaremos um recorte, de natureza bibliográfica e documental, em que discutiremos o papel do FNDE e de seus programas na manutenção e no desenvolvimento dessa etapa, bem como seus impactos na oferta e na qualidade.

OBJETIVOS

Objetivo geral

- Analisar a função redistributiva e supletiva da União, no período de 2000 a 2020, na garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade da educação infantil, com foco na assistência técnica e financeira do FNDE.

Objetivos específicos

1. Mapear as principais fontes e mecanismos de financiamento operacionalizados pela União para a educação infantil, com destaque ao salário-educação e às modalidades de transferência.
2. Descrever e analisar programas federais que contemplam a educação infantil (PDDE, PNAE, Pnate, Caminho da Escola, PAR, Proinfância, Brasil Carinhoso e ações de apoio a novas turmas/estabelecimentos), seus critérios, alcances e limitações.
3. Discutir os tensionamentos entre descentralização e centralização, autonomia local e padronização técnico-administrativa, e seus efeitos sobre a equalização de oportunidades e a qualidade.





FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal de 1988 estabelece o dever do Estado com a educação, incluindo programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, VII), financiados por contribuições sociais e outros recursos (art. 212, §4º). Nesse marco, a União exerce funções redistributiva e supletiva em cooperação com estados e municípios, canalizadas pelo FNDE, autarquia federal responsável pela captação e distribuição de recursos e pela execução de políticas educacionais por programas (Santos, 2012). O FNDE gerencia receitas como o salário-educação, transferências constitucionais e legais e, pontualmente, empréstimos internacionais (Cruz, 2009; Ednir; Bassi, 2009).

O salário-educação, contribuição social de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, é central para o financiamento da educação básica. A Lei 10.832/2003 fixou sua distribuição: 10% ficam no próprio FNDE; 90% são desdobrados em quotas, sendo 1/3 quota federal e 2/3 quotas estaduais e municipais, proporcionais às matrículas, apuradas pelo Censo Escolar (Alves, 2011; Cruz, 2009). Alterações regulatórias democratizaram o acesso municipal, mas também reforçaram a centralização de 10% para gestão federal e vedaram o uso da quota federal para complementar o Fundeb, mitigando remanejamentos que não representavam novos recursos (Alves, 2011). A arrecadação é, contudo, sensível ao emprego formal, sujeita a oscilações macroeconômicas (Alves, 2011).

A literatura sinaliza dois eixos do FNDE: descentralização com transferências diretas e focalização por critérios técnicos e territoriais, por vezes priorizando regiões e públicos específicos (Gomes; Carnielli; Gonçalves, 2003; Cruz, 2009). As modalidades de assistência financeira incluem: direta (por exemplo, PNLD), automática (constitucional ou legal, como quotas do salário-educação, complementação do Fundeb, PNAE, PDDE, Pnate) e voluntária (convênios e termos de compromisso, a partir de PTAs e do PAR) (Cruz, 2009). Apesar de margens de flexibilidade, prevalece coordenação federal com padrões e manuais de execução, que elevam a exigência técnico-administrativa dos entes, nem sempre acompanhada por capacidade local, gerando perdas de recursos e subexecução (Santos, 2012; Gomes; Carnielli; Gonçalves, 2003).





O PDDE fomenta manutenção e pequenos investimentos nas escolas, com desenho de autogestão por Unidades Executoras (UEX), mas com destinação vinculada e baixa autonomia decisória, caracterizando autonomia tutelada (Costa, 2010). O PNAE assegura alimentação escolar com repasses per capita diferenciados por etapa, fortalecido por diretrizes nutricionais e compra mínima de 30% da agricultura familiar, mas enfrenta insuficiências de valores e redução de investimentos no período recente (Fineduca, 2021). No transporte, o Pnate e o Caminho da Escola compõem a estratégia de acesso e permanência, com foco nas áreas rurais, e articulação com responsabilidades municipais e arranjos colaborativos.

O PAR, ancorado no PDE, organiza assistência técnica e financeira por diagnóstico e planejamento em quatro dimensões e integra-se ao Simec, alinhando metas ao PNE e induzindo padronização e responsabilização (Santos, 2012). O Proinfância, eixo estruturante na infraestrutura da educação infantil, combina construção padronizada e equipamentos, com critérios de seleção e execução atrelados ao PAR e ao PAC, mas com gargalos de licitação, dominialidade, burocracia e paralisações (Fernandes, 2018; Marcondes, 2013). O Brasil Carinhoso, por sua vez, introduziu suplementação focalizada em crianças do Bolsa Família nas creches, mas alterações de regras reduziram cobertura e previsibilidade para municípios pequenos (Fernandes, 2018). De forma transversal, a política se expressa como um mosaico de programas que articulam diversidade de focos e unidade por condicionalidades e integração PAR/Ideb, revelando o tensionamento entre centralização e descentralização (Cavalcanti, 2019).

PROCEDIMENTOS ÉTICOS E METODOLÓGICOS

O estudo se desenha como uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem descritivo-analítica, fundamentada em marcos legais, normativos e técnico-operacionais, e em estudos acadêmicos de referência no campo do financiamento da educação infantil. Trata-se de um recorte de uma pesquisa maior sobre o financiamento da educação infantil brasileira no período de 2000 a 2020, com foco nas funções redistributiva e supletiva da União e na execução por programas do FNDE.





A pesquisa teve como fontes documentos legais e normativos: Constituição Federal, LDB, leis setoriais, resoluções e portarias do FNDE; bases institucionais e estatísticas: Censo Escolar/Inep, sistemas FNDE, relatórios técnicos e de auditoria, estudos e notas técnicas; além de bibliografia especializada: estudos e análises de referência sobre FNDE, programas federais, financiamento e gestão federativa da educação infantil (Cruz, 2009; Gomes; Carnielli; Gonçalves, 2003; Santos, 2012; Costa, 2010; Bassi, 2011; Marcondes, 2013; Fernandes, 2018; Fineduca, 2021; Cavalcanti, 2019).

Para as análises, utilizamos nesse estudo as técnicas de análise de conteúdo documental e normativa, triangulação entre marcos legais, desenho programático e evidências empíricas publicadas. A pesquisa observou princípios de integridade acadêmica, rastreabilidade das fontes e citação adequada de autores com indicação do ano das obras, conforme orientações éticas da pesquisa bibliográfica e documental. Por não envolver sujeitos humanos em campo, não se aplicam termos de consentimento.

RESULTADOS

O estudo revela uma série de resultados importantes sobre o financiamento e a política da educação infantil no Brasil, com foco na atuação da União por meio do FNDE e seus programas. Os dados e discussões apresentados podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- 1. O FNDE como Locus da Gestão Federal:** O FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional) é, de fato, a autarquia federal central para o financiamento educacional. Gerencia recursos importantes, como os provenientes do salário-educação, impostos e transferências constitucionais.
- 2. Descentralização versus Gerencialismo:** Embora haja uma tendência de descentralização e transferência direta de recursos para as unidades escolares e órgãos municipais/estaduais, como observado por Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003), o acesso a considerável parte dos recursos do FNDE ainda requer convênios. Isso caracteriza uma prática gerencialista, onde a União estabelece critérios detalhados, limitando a autonomia





decisória dos municípios. Costa (2010) critica essa "autonomia tutelada", que oferece pouca margem de liberdade para as escolas na aplicação das verbas.

3. Capacidade e equidade: Critérios técnicos e competição por recursos podem penalizar redes com menor capacidade administrativa e técnica, frequentemente as mais carentes, limitando o alcance equalizador da política (Gomes; Carnielli; Gonçalves, 2003; Santos, 2012; Costa, 2010).

4. Sustentabilidade financeira: Reduções orçamentárias, volatilidade de regras e instabilidade de repasses em programas suplementares comprometem a continuidade de serviços e a expansão da oferta, impondo aos municípios pressões desproporcionais face à sua arrecadação (Fineduca, 2021; Fernandes, 2018).

Em síntese, os resultados da pesquisa original, demonstram que a atuação da União é fundamental para o financiamento da educação infantil, mas enfrenta desafios complexos que comprometem a plena efetivação do direito à educação de qualidade e a superação das desigualdades regionais e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise evidencia que a ação redistributiva e supletiva da União, especialmente via FNDE, é indispensável para alavancar acesso, infraestrutura e manutenção da educação infantil, mas permanece insuficiente para equalizar oportunidades e garantir o padrão mínimo em escala nacional. A arquitetura de programas trouxe ganhos relevantes em alimentação escolar, transporte, manutenção e, sobretudo, construção e equipagem de creches e pré-escolas, porém os gargalos de execução e a imprevisibilidade financeira limitam o cumprimento tempestivo das metas. Os resultados mostram que a expansão da oferta depende de investimentos sustentados, estabilidade normativa, simplificação procedimental, reforço da capacidade técnica local e governança cooperativa que alinhe padronização necessária com autonomia responsável. A superação do déficit de vagas, a melhoria contínua da qualidade e a redução de desigualdades regionais requerem coordenação federativa robusta, previsibilidade de recursos e foco na redução das assimetrias de capacidade entre redes de ensino.





REFERÊNCIAS

- ALVES, M. do S. V. Financiamento da educação: uma visão geral sobre seus mecanismos e possibilidades de valorizar o magistério público. *In*: GOMES, A. M. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011. P. 119-152.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **A Política de Educação Infantil no Brasil**: das garantias legais ao financiamento do atendimento público. Nota Técnica. Julho, 2021.
- BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.
- CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2019.
- COSTA, A. de C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAE**, v.26, n. 1, p. 105-121, jan/abr. 2010.
- CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FERNANDES, E. **Financiamento da educação infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2018.
- GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; GONÇALVES, M. C. M. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais. *In*: SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. (Org.) **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003. p. 169-189.
- MARCONDES, M. M. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado**: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho. 2013. 172p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- SANTOS, P. S. M. B. dos. **Guia prático da política educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

