

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA MOREIRA COLOMBO

**EDUCAÇÃO INFANTIL E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
UMA APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2023

MARIANA MOREIRA COLOMBO

**EDUCAÇÃO INFANTIL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro.

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Moreira Colombo, Mariana
EDUCAÇÃO INFANTIL E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA
APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO / Mariana Moreira
Colombo. -- 2023.
64 f.
Orientador: Sergio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Desenvolvimento Humano. 2. Educação. 3. Primeira
Infância. 4. Educação infantil no Brasil. I. Marley
Modesto Monteiro, Sergio, orient. II. Título.

MARIANA MOREIRA COLOMBO

**EDUCAÇÃO INFANTIL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Thomas Hyeono Kang
UFRGS

Prof^a. Dra. Daniela Dias Kuhn
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos professores que fizeram parte da minha vida escolar e acadêmica, tive a sorte de ser ensinada por muitos profissionais extremamente dedicados à excelência das suas funções - mesmo que em meio à precariedade da rede pública - e que, com certeza, contribuíram imensamente na construção de quem eu sou nos dias de hoje. Destaco o agradecimento ao professor Sergio Monteiro, que cativou a turma de microeconomia II no primeiro semestre remoto em tempos de pandemia, além de ter me apresentado às ideias do desenvolvimento humano, que representam o exato motivo da minha escolha de cursar a graduação de ciências econômicas.

Também deixo o meu agradecimento aos meus pais por sempre buscarem me oferecer a melhor base possível e frisarem a importância da educação. Agradeço à minha família, em especial minha tia Rozane, pelo incentivo aos estudos em tempos de pré-vestibular e por sempre me estimular a buscar crescimento pessoal e profissional.

Por fim, agradeço aos meus amigos por me acompanharem na jornada acadêmica por tornarem os meus dias mais leves. Deixo minha gratidão especialmente ao meu melhor amigo, Murilo Blum, que me ajuda constantemente na vida profissional e acadêmica, me trazendo novas perspectivas e fazendo provocações para as discussões acerca destes assuntos. Além disso, agradeço à Roberta Krolkowski, que me trouxe um novo significado de amizade em 2013 e, desde então, constitui parte importante do meu desenvolvimento pessoal.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever a importância da educação infantil no contexto do desenvolvimento econômico e analisar o caso brasileiro. Em primeiro lugar, são apresentadas as ideias dos principais autores acerca do assunto: Amartya Sen, Martha Nussbaum e James Heckman. Num segundo momento, é abordado o panorama de educação infantil, através da perspectiva histórica deste assunto no Brasil, assim como a legislação, fontes de financiamento e no que diz respeito à avaliação da qualidade do ensino. Por fim, se realiza a análise dos principais dados de educação infantil no país a fim de ilustrar a situação brasileira e entender quais são os principais desafios na construção de um país mais justo e igualitário através do investimento em educação com foco no desenvolvimento infantil. Conclui-se que a educação infantil possui uma relevância crucial para o avanço do ser humano, já que tem o poder de ampliar as capacidades para que sejam exercidas com autonomia e liberdade. Além disso, é importante que o Estado brasileiro fortaleça e proteja políticas públicas que garantam o direito à educação infantil, orientado a dados e respeitando as especificidades de cada região.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano. Educação. Primeira infância. Educação infantil no Brasil.

ABSTRACT

The goal of this essay is to describe the importance of the infant education within the context of economic development and analyze the Brazilian case. First, there are ideas presented from the main authors pertaining the subject: Amartya Sen, Martha Nussbaum and James Heckman. Secondly, the whole spectrum of childhood education is talked about, throughout the historical perspective of this subject in Brazil, as well as legislation, financing sources and, also in what pertains to the education quality evaluation. An analysis of the main data regarding childhood education in the country is also brought forward, in order to show the Brazilian situation and understand what are the main challenges in the building of a fairer and equitable country from more investments in education focusing in infant education. As a conclusion, it can be said that infant education has a crucial importance for the improvement of a human being, for it possesses the power to widen the skills and abilities so they can be put into action with full autonomy and freedom. Besides that It is important that the Brazilian state strengthen and protect public policies that warrant the right to childhood education, taking into account and respecting the peculiarities of each region.

Keywords: Human development. Education. Primary education. Infant education in Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de retorno ao ano por unidade de dólar investido	27
Figura 2 – Disparidades em função da educação	29

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do IDH brasileiro entre 2010 e 2021	38
Gráfico 2 – IDHM Educação X IDHM	40
Gráfico 3 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos nas escolas.....	42
Gráfico 4 - Comparação do custo-aluno/ano da região Nordeste e o CAQi.....	44
Gráfico 5 – Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Total em Educação, por Nível de Ensino (2018).....	47
Gráfico 6 – Evolução do investimento em educação por percentual do PIB, por modalidade.....	48
Gráfico 7 – % direcionado à educação infantil	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa de valor por aluno das redes municipais por região (2009)43

Tabela 2 - População de 4 e 5 anos fora da escola, por região e ano (percentuais)46

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DESENVOLVIMENTO HUMANO	12
2.1	DESENVOLVIMENTO HUMANO POR AMARTYA SEN	13
2.2	ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN 15	
2.3	ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES SOB A ÓTICA DE MARTHA NUSSBAUM	19
3	EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA SOB A ÓTICA DE JAMES HECKMAN	23
4	PANORAMA BRASILEIRO DA PRIMEIRA INFÂNCIA	31
4.1	FONTES DE FINANCIAMENTO	33
4.2	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	34
5	EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL EM DADOS	37
5.1	ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	37
5.2	DESIGUALDADES.....	41
5.2.1	Desigualdades nas creches	41
5.2.2	Desigualdades na pré-escola.....	45
5.2.3	Desigualdades no Orçamento Público	46
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca do desenvolvimento, seja na perspectiva econômica, social ou política, tem ganhado cada vez mais palco entre os pensadores contemporâneos. A teoria elaborada na obra “Desenvolvimento como liberdade” publicada pela primeira vez em 1999 por Amartya Sen trata do assunto desenvolvimento discutindo a superação dos problemas de desigualdade presentes na sociedade nos dias atuais. O foco da teoria seniana é que “a expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10).

Estudos realizados por Heckman (2010) mostram que o cérebro de uma criança entre 0 e 8 anos possui um poder de desenvolvimento muito maior que nas faixas etárias subsequentes. Deste modo, o autor explica que ensinar estas crianças tem efeitos que vão para além da renda. Por meio de seu Glossário de terminologia curricular, o International Bureau of Education (UNESCO-IBE) ainda ressalta a relevância da educação básica para a nação.

[...] a educação básica é o alicerce da aprendizagem e do desenvolvimento humano ao longo da vida, sobre o qual os países podem desenvolver, de forma sistemática, outros níveis e modalidades de educação e formação. Tipicamente, a educação básica abrange o ensino fundamental e, cada vez mais, um ou mais anos de educação infantil. Normalmente, coincide com a escolaridade obrigatória (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA, 2016, p. 40).

No caso brasileiro, há muito a desenvolver, não apenas no âmbito de renda, mas também nos aspectos sociais. Quando se fala em educação no país, ela se tornou um direito universal quase um século após os países desenvolvidos; os dados mais atuais divulgados no Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021 mostram que os resultados positivos obtidos na educação infantil ainda não são suficientes para as metas a serem atingidas em 2030. O objetivo deste trabalho é descrever a importância da educação infantil no contexto do desenvolvimento econômico e analisar o caso brasileiro. A hipótese é de que são necessárias políticas públicas de redução das desigualdades no contexto da educação infantil no Brasil para que o investimento no ensino na primeira infância contribua no desenvolvimento do país.

O trabalho possui cinco capítulos além do introdutório. No primeiro capítulo após a introdução, são apresentadas as ideias dos principais autores sobre o assunto, como Amartya Sen, Martha Nussbaum e James Heckman. Em seguida, é explorado o cenário da educação infantil no Brasil, incluindo sua história, legislação, fontes de financiamento e avaliação da qualidade do ensino. Os dados mais relevantes da educação infantil no país são analisados no terceiro capítulo após a introdução para ilustrar a situação atual e entender quais são os principais desafios para construir um Brasil mais justo e igualitário através do investimento na educação das crianças. Conclui-se que a educação infantil é determinante para o desenvolvimento humano, aumentando a autonomia e a liberdade dos indivíduos, e que é responsabilidade do Estado fortalecer e proteger políticas públicas que garantam o direito à educação infantil, baseando-se em dados e considerando o contexto social em que estão inseridos os indivíduos daquele ambiente econômico.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO

No âmbito das ciências econômicas, há uma busca incessante pelo entendimento do processo de desenvolvimento econômico. De um lado, teorias econômicas clássicas o associam ao crescimento da renda ou da capacidade produtiva de uma economia, num olhar totalmente focado no aspecto quantitativo, de modo que o principal indicador de análise é o Produto Interno Bruto (PIB). Assim desconsidera-se o contexto social em que estão inseridos os indivíduos do ambiente econômico analisado (SANDRONINI, 2004). Já de outro lado, algumas correntes de pensamento explicam que o desenvolvimento econômico é um fenômeno de longo prazo e está relacionado a mudanças estruturais ou institucionais, de modo que o impacto ocorre tanto em indicadores econômicos como sociais (SOUZA, 2005, p. 7). Tendo isso em vista, a teoria do desenvolvimento humano expande essa última análise e a correlaciona às liberdades individuais.

O conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, progresso, industrialização e uso intensivo de tecnologia foi criado na modernidade a partir da Teoria do Liberalismo Clássico de Adam Smith, sendo reiterado por David Ricardo e Karl Marx. No século XX, o Produto Interno Bruto (PIB) tornou-se o índice principal de mensuração do desenvolvimento, embora as limitações deste índice para mensurar o bem-estar e fatores não econômicos tenham sido enfatizadas por Simon Kuznets. A ideia de desenvolvimento como um processo evolutivo e positivo, que parte de um estágio inferior para um superior, foi reforçada por Rostow. No entanto, a partir dos anos 1940, esta visão de desenvolvimento unidimensional começou a ser questionada por cientistas sociais, como Schumpeter, que defendiam que o processo social é um todo indivisível, em que o estado econômico de um povo não emerge simplesmente das condições econômicas precedentes, mas de toda a totalidade de aspectos vivenciados pela sociedade (SILVA; COELHO 2018).

A partir da discussão acerca do conceito de desenvolvimento, Amartya Sen traz a abordagem das necessidades básicas na perspectiva de desenvolvimento como liberdade. Este horizonte enfatiza a importância da eliminação das privações e da ampliação das capacidades humanas, que incluem ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para uma vida digna e ser capaz de

participar da vida em comunidade. A política pública pode ajudar a ampliar essas capacidades, mas é importante que as pessoas sejam livres para fazer suas escolhas e decisões que afetam suas vidas (SILVA, 2018).

2.1 DESENVOLVIMENTO HUMANO POR AMARTYA SEN

Com influência nas ideias Aristotélicas e na economia clássica, o economista indiano Amartya Sen (2010) conceitua o desenvolvimento humano de forma paralela ao desenvolvimento econômico relacionando-o ao progresso da capacidade humana por meio das liberdades, de modo a aumentar na qualidade de vida dos indivíduos de uma sociedade. No que se refere à qualidade de vida, Sen considera que não deve ser mensurada por uma simples análise de produto de uma economia, mas pelas liberdades de seus integrantes.

A teoria do desenvolvimento humano proposta por Sen (2010) toma como determinante deste desenvolvimento a conquista das liberdades individuais em uma sociedade, sejam elas liberdades econômicas, políticas ou de segurança social, ou seja, o economista entende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelos indivíduos. Contrapondo-se às teorias que se limitam a aspectos puramente econômicos quantitativos, Sen explica que o crescimento econômico não pode ser considerado como um fim em si mesmo; deve-se considerar fatores como a qualidade de vida dos indivíduos, bem como o fortalecimento das suas liberdades. Para o autor, as carências de recursos restringem a liberdade individual, condenando o indivíduo a viver em condições indignas. Para Sen, o crescimento econômico nominal deve ser visto como um meio, e não como um fim no processo de desenvolvimento.

O economista explica que o processo de desenvolvimento se retroalimenta, isto é, o alcance das liberdades – seja de participação política, de acesso à educação básica ou de assistência médica – contribui para reforçar ainda mais estas mesmas liberdades, já que os indivíduos passam a exercê-las de forma ativa. Por outro lado, a recíproca também é verdadeira: em um cenário de extrema pobreza, a privação da liberdade econômica leva à privação das liberdades em outros aspectos como o político, por

exemplo, de modo a criar um ciclo vicioso, tornando cada vez mais difícil superar a situação e avançar nos níveis de desenvolvimento. À luz dessa visão cíclica, o indiano enfatiza que as liberdades se reforçam, de modo que o acesso à saúde e à educação básica faça com que os indivíduos ampliem suas capacidades cognitivas, ou seja, consigam ter um raciocínio melhor, ter compreensões e interpretações de texto mais robustas, desenvolver mais habilidades de argumentação e, assim, contribuir ainda mais para os debates públicos, que, por sua vez, passam a ter um nível ainda mais elevado com percepções mais bem elaboradas, busca por otimizações e inovações.

A liberdade de expressão de forma democrática e por meio de debates públicos é outro ponto destacado pelo autor. O estágio de desenvolvimento em si ocorre quando as capacidades e liberdades dos indivíduos se ampliam - ou seja, quando eles conseguem ser o que desejam ser e fazer o que desejam fazer de modo seguro e saudável. Para isso, é necessário que os indivíduos tenham clareza de seus objetivos. Desta forma, o autor argumenta que promover debates com mais qualidade provoca uma capacidade ainda maior de definir os propósitos sociais, mitigar preconceitos e identificar instituições que possam ser gargalos num contexto de sociedade. Assim, com educação básica, os indivíduos passam a entender melhor seus objetivos pessoais e a definir quais são as oportunidades que podem dar um melhor retorno.

Sen (2010) também argumenta que comparar diferentes economias através do PIB não é eficaz por conta dos custos relativos. Os contextos sociais, econômicos, climáticos, institucionais e sanitários são diferentes entre as nações, então os indivíduos precisam de níveis de renda diferentes para atingir os mesmos níveis de qualidade de vida. Para que o desenvolvimento humano seja atingido, são necessários atos de previdência por parte do Estado, de modo a superar problemas em nível local, nacional e global. É importante ressaltar que, apesar de abordar a liberdade como ponto central de sua tese, não é intenção do autor romper com o papel do Estado, tampouco torná-lo supremo, mas, sim, provocá-lo de modo a aumentar a propensão às políticas públicas a fim de mitigar as desigualdades sociais. Sen também entende que a liberdade econômica não é a causa da desigualdade social, no entanto, dada a atuação dos mercados no processo de desenvolvimento, pode contribuir para que ela aconteça. Sen (2010, p. 21-

23) ainda afirma: “ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas”.

Neder (2019) avalia que a busca o desenvolvimento humano, sob análise das liberdades individuais, está diretamente ligada ao acesso às formas mais básicas de cidadania através de saúde e educação, por exemplo. Assim, fica mais evidente que o Estado, os mercados e a política possuem suma relevância neste processo de expansão dos espaços de atuação dos indivíduos e coletividades em prol do progresso da sociedade. O aspecto econômico de uma nação se torna um grande aliado à análise das políticas aplicadas e seus impactos na sociedade em termos de ampliação das capacidades humanas, da liberdade de escolha e participação social em direção à conquista do cenário de bem-estar. De outro lado, segundo Neder (2019) a teoria seniana ressalta que a democratização das liberdades de é relevante ao ponto de que estas devem ser estabelecidas *a priori* em processo de desenvolvimento, tendo em vista que ocupam um espaço importante de contribuição ao progresso econômico.

Sob a ótica do desenvolvimento humano com foco no aspecto social Sen afirma que “[...]a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 13), reafirmando o principal objetivo do desenvolvimento humano de atingir um panorama de respeito às liberdades individuais em uma sociedade justa e inclusiva através da educação. Aprofundando ainda mais este aspecto, a obra “A teoria da Justiça” publicada em 2018 trata da autonomia individual através da abordagem das capacitações.

2.2 ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN

A abordagem das capacitações tem como principal objetivo proposto o alcance da equidade em um contexto de sociedade, inspirada na teoria de justiça de John Rawls. A teoria proposta por Amartya Sen correlaciona a qualidade de vida de forma direta com a economia da realidade social presente. Para dar robustez ao entendimento da tese, é importante ter clareza de três conceitos básicos: liberdade substantiva individual, condição de agente e privação.

O tema central da teoria do desenvolvimento humano é justamente a liberdade substantiva individual. O livro “A ideia da Justiça” (2009) torna claro o que leva a esse entendimento através do aspecto da oportunidade e do aspecto do processo, sendo este referente à decisão sobre o que e quando fazer, enquanto aquele se relaciona à conveniência de realizar algo. O aumento do nível individual de autonomia oportuniza os integrantes de uma coletividade a definirem e alcançarem seus objetivos pessoais e sociais - ou seja, em um cenário onde há liberdade de escolha, é possível que cada pessoa escolha onde viverá e, portanto, qual caminho deve seguir para atingir seu objetivo pessoal. Além disso, segundo Pansieri (2018) a obra também relaciona a conquista das liberdades substantivas individuais a variáveis institucionais - como disposições sociais – e o processo de escolha, o que significa que em um contexto social onde há liberdade, não há a necessidade ou obrigação de seguir caminhos pré-concebidos pelos padrões impostos pela sociedade. Assim é possível que haja a escolha da forma a ser seguida para conquistar determinado propósito, de modo a maximizar a utilidade do indivíduo.

Em segundo lugar, outro conceito importante mencionado Pansieri (2018) é a condição de agente, que, relacionado à conquista de autonomia dos indivíduos no contexto de liberdade, refere-se à capacidade de cada indivíduo decidir e agir. Nas palavras de Sen, não é possível limitar-se ao entendimento do que “uma pessoa realmente acaba fazendo, mas também o que ela é de fato capaz de fazer, quer escolha aproveitar essa oportunidade, quer não” (SEN, 2011, p. 268). As razões que fundamentam a relevância deste conceito são de ordem estimativa e de eficácia do sistema. Quando falamos sobre estimativa, Sen explica que é necessário que haja a mensuração do nível de liberdade de uma sociedade, de modo que as privações se tornem cada vez menos significativas e, portanto, haja menor limitação dos membros da sociedade. No que tange à eficácia, “a livre condição de agente das pessoas é causa da realização do desenvolvimento” (PANSIERI, 2018, p. 245); isso ocorre porque esta condição individual é que torna efetiva a existência de liberdade. Tendo em vista a realidade institucional das nações, as ações individuais são resultado do que foi oportunizado a cada indivíduo, em termos econômicos, políticos, de poder social e de acesso às condições básicas como saúde, educação e condições financeiras. Vale

ressaltar que o objetivo de Sen não é romper com as estruturas sociais, mas, sim, dar consciência aos indivíduos e, conseqüentemente, ao Estado para ampliar a discussão de reforço das liberdades ao permitir que os indivíduos tomem posse de suas respectivas condições de agente, isso é, possam fazer suas escolhas de forma autônoma.

Por fim, é importante entender o que e quais são aqueles fatores que aprisionam os indivíduos no subdesenvolvimento - denominados de privações – para facilitar a identificação de gargalos e buscar ferramentas políticas e sociais com resultados reais e eficazes na busca pelo desenvolvimento. Pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estados repressivos são as principais privações apontadas por Sen (2010), que ainda categoriza tais fatores de acordo com sua classe. Em primeiro lugar, existem as limitações de caráter econômico, tendo como principal elemento a pobreza, que priva os indivíduos das condições mais essenciais para o seu desenvolvimento, por falta de acesso a alimentos, saneamento básico, medicamentos, mecanismos de profilaxia como vacinas e água tratada, por exemplo. Por outro lado, há também as privações relacionadas aos serviços públicos e de assistência social, que por sua vez acabam afastando a ordem social e institucional, de modo a impossibilitar serviços de saúde básica, epidemiológicos, educação e segurança. Por fim, são apontadas as privações de ordem político-civil, que impossibilitam a intervenção ou manifestação social acerca dos regimes políticos vigentes e às decisões governamentais, como ocorre em regimes autoritários que impõem suas próprias decisões mediante a força e a violência (PANSIERI, 2018, p. 247).

O ponto principal da teoria das capacitações na abordagem seniana está na relação entre o desenvolvimento, a liberdade e as tais capacitações. Em linhas gerais, as capacitações possibilitam que os agentes tenham racionalidade no exercício das suas liberdades individuais e que possam assessorar o fomento das ampliações das funcionalidades de outros agentes (SEN, 2011, p. 275). Em linhas gerais, o desenvolvimento é atingido com a ampliação das liberdades individuais; as liberdades individuais ocorrem quando as privações de liberdade deixam de existir. Neste ponto é que entram as capacitações explicadas por Amartya Sen, que pontua que com o desenvolvimento das capacitações os indivíduos se tornam mais preparados para avaliar

e comparar políticas sociais de forma mais eficiente e sem deixar de lado suas aspirações individuais (UNTERHALTER, 2003). Ainda, o autor explica que o acesso ao desenvolvimento de capacidades do ser humano está relacionado à qualidade de vida (SEN, 2003); dessa forma são ampliadas as liberdades no aspecto político, econômico e social, assim como as garantias de transparência e segurança (SEN, 2010, p. 61). À luz da teoria de desenvolvimento humano, o autor explica que as chamadas liberdades instrumentais supracitadas “suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras” (SEN, 2010, p. 61), o que significa que se retroalimentam, de forma a proporcionar a expansão das capacidades dos agentes de uma economia.

Ao não definir explicitamente quais são as capacitações necessárias de uma nação, o economista deixa intrínseco que o desenvolvimento das capacitações depende das individualidades de cada nação, de modo se respeitar as necessidades e contextos econômicos e sociais, o que reforça a importância de haver agentes preparados para realizar uma análise crítica das políticas em sociedade, chamada razão pública.

O papel crucial da razão pública na prática da democracia torna todo o assunto da democracia proximamente relacionado com o tópico que é central a este trabalho, denominado justiça. Se as demandas da justiça podem ser acessadas apenas com o auxílio da razão pública, e se a razão pública está constituintemente relacionada à idéia de democracia, então há uma relação íntima entre justiça e democracia, com recursos discursivos compartilhados (SEN, 2009, p. 326).

A visão do economista indiano é recorrente nas discussões acerca das políticas de educação, apesar de não explicitar a importância deste tema na ampliação das liberdades, isso ocorre porque a teoria levou à reflexão da igualdade em um contexto educacional, passando a considerar a democratização do acesso, tratamento, assim como seus resultados (UNTERHALTER; VAUGHAN; WALKER, 2007). Além disso, ele também tangencia o assunto ao mencionar alguns exemplos importantes de capacitações que requerem educação para serem desenvolvidas. Como “ser capaz de ler, escrever e se comunicar, participar de atividades literárias e científicas e assim por diante” (SEN, 1984, p. 497).

2.3 ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES SOB A ÓTICA DE MARTHA NUSSBAUM

A partir das teorias de Sen acerca das capacitações, Martha Nussbaum e Carla Faralli (2007) teorizam a justiça e as capacitações através da concepção de dignidade humana. A filósofa relaciona as capacitações aos direitos humanos e ainda estabelece garantias mínimas para padronizar a concepção de uma vida digna, em qualquer contexto social, como um “mínimo social” em termos de capacidade. Nussbaum (2013) evidencia a universalização da sua teoria ao adequá-la de modo a permitir sua inserção no corpo normativo, fazendo com que se encaixe nas mais diversas realidades culturais e reforçando a ideia de que é uma abordagem que, para além de capacidades, fala sobre direitos humanos (NUSSBAUM, 2013, p. 94). Em linhas gerais, a autora elabora uma lista de capacidades básicas de cada ser humano - que são usadas como direitos fundamentais de todos e, portanto, devem o ter acesso democratizado aos cidadãos por meio do Estado em busca de asseverar o respeito e o pleno exercício da dignidade humana. São elas: vida; saúde física; integridade física; sentidos, imaginação e pensamento; emoções; razão prática; afiliação; relação respeitosa com outras espécies; lazer; controle sobre o meio ambiente político e material (PETROLI; RIBEIRO, 2019).

A manutenção da democracia a partir do desenvolvimento está diretamente ligado às chamadas “humanidades”, que contribuem por meio do estímulo de pensamento crítico, imaginação, compreensão das emoções entre os indivíduos e como eles formam seus raciocínios, de suas relações interpessoais em diferentes cenários ou contextos e da complexidade do mundo em sociedade.

Quando estamos em sociedade, se não aprendemos a ver tanto nós mesmos quanto os outros dessa forma, imaginando uns nos outros capacidades internas de pensamento e emoção, a democracia está destinada a falhar, pois a democracia é construída sobre uma base de respeito e interesse, e estes, por sua vez, dependem da habilidade de ver outras pessoas como seres humanos, e não como simples objetos (NUSSBAUM, 2010, p. 6).

A visão de justiça e igualdade da autora é bastante acentuada quando o assunto se refere às políticas públicas. Ela ressalta que é papel do Estado viabilizar o exercício das liberdades individuais dos cidadãos, promovendo inclusão no meio social para aqueles grupos em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, a autora ressalta que esta

é condição necessária, mas não suficiente no processo de inclusão, isso ocorre porque a sociedade possui papéis essenciais neste processo, como o combate à marginalização e segregação de grupos sociais e, principalmente, na aceitação geral das condições adversas. Assim, a estadunidense explica que a justiça social ocorre quando há acesso amplo e democratizado às capacidades supracitadas, de modo a garantir minimamente a dignidade humana a todos os cidadãos. Assim, as condições econômicas de uma nação não são suficientes para classificar uma nação como desenvolvida (NUSSBAUM, 2013, p. 91).

Um dos fatores destacados por Nussbaum (2010) é a participação familiar na educação infantil, de modo a ressaltar que o escopo educacional transcende as paredes da escola. Dessa forma, deve haver esforço estatal de auxílio no desenvolvimento de capacitações das crianças por parte dos familiares e responsáveis, tendo em vista sua participação intensa na formação de um indivíduo em seus primeiros anos de vida e, portanto, nas suas primeiras habilidades desenvolvidas. Reforçando a ideia do desenvolvimento das humanidades nas crianças, a filósofa ainda ressalta que a educação infantil deve girar em torno de atividades como arte para desenvolver noções essenciais para o convívio coletivo, como a ética, a compreensão dos sentimentos, respeito às liberdades e individualidades alheios. Desta forma, é importante que haja a oferta de educação de qualidade às crianças por meio do desenvolvimento lúdico, com artes e literatura, por exemplo, visando a construção de um cidadão autônomo que conhece sua condição de agente no futuro, se coloca no lugar do outro, sabe pensar e fazer análises críticas em um escopo não limitado à sua realidade, sabe viver em sociedade e entende a importância de respeitar a diversidade, seja ela em qual âmbito for.

Em linhas gerais, a abordagem das capacitações discorrida por Amartya Sen e Martha Nussbaum, mesmo com olhares diferentes, teoriza a mesma ideia central: desenvolvimento de cidadãos autônomos e, conseqüentemente, uma sociedade de respeito às individualidades, diferentes capacidades, habilidades e oportunidades, acima de tudo com liberdade para a tomada de decisão e para ser dono da sua própria jornada. Os autores ainda definem a capacitação em si como “a habilidade de uma pessoa de realizar ações que tenham valor ou de alcançar um estado de ser que tenha valor;

[capacitação] representa as alternativas combinações de coisas que um indivíduo é capaz de fazer ou ser” (NUSSBAUM; SEN, 1993, p. 30).

A educação é amplamente apontada como fator essencial ao desenvolvimento humano e das capacidades dos agentes. O olhar das humanidades tido por Martha Nussbaum (2011) expõe o mínimo social através das capacidades, que precisam de amparo para o seu desenvolvimento. Já a teoria seniana não menciona diretamente o processo educacional, mas, intrinsecamente, relaciona a educação à ampliação das capacidades. Ainda, as autoras Unterhalter, Vaughan e Walker (2007) trazem o entendimento de que o processo educacional tem ainda mais relevância no sentido de amparo de um entendimento com base nos “seres e fazeres” valorados.

O papel da educação nas abordagens expostas é imprescindível no sentido de viabilizar a expansão das habilidades pessoais dos indivíduos de modo que sejam capazes de escolher o que valorizam com embasamento crítico, além de estarem munido de confiança e liberdade de ser o que se valorizam, sem privações. Dessa forma, a expansão das liberdades e oportunidades leva ao aumento da qualidade de vida social, assim como da dignidade de cada indivíduo. Assim, é possível observar que o aumento da renda é apenas uma das consequências do desenvolvimento embasado pela educação. A ampliação da educação por si só é uma finalidade de grande valia à sociedade, mas, para além disso, é importante ressaltar o quanto ela é uma ferramenta de disseminação do desenvolvimento humano. Martha Nussbaum (2011) afirma haver políticas com foco na dignidade humana, acima da renda, que geram um ciclo virtuoso onde há a conscientização da necessidade de proteção e apoio aos agentes, de modo a incentivá-los a buscarem o melhor cenário possível em termos de capacitação, mesmo que ele não seja o ideal.

Está em evidência o papel da escola na promoção da inclusão social e de diversidade, no entanto a recíproca também é verdadeira. A lacuna no respeito às diferenças étnicas, raciais, de classe ou de gênero acaba por criar um ciclo de privação na sociedade quando não garante a dignidade humana mínima dos alunos. As autoras Unterhalter, Vaughan, Walker explicam:

Ver a educação como conectada à expansão de aprendizado e de escolhas com valor resulta em uma avaliação da educação que vai consideravelmente além das baseadas apenas na medição de resultados, como números de alunos matriculados, notas em testes, ou renda. Esses indicadores tendem a focar a

maximização de resultados específicos (ou 'funcionamentos alcançados' em relação com a educação), mas não proporcionam meios de avaliar a proposta geral da educação em relação ao bem-estar humano (UNTERHALTER; VAUGHAN; WALKER, 2007, p. 4).

Dado o exposto, os impactos de uma educação não inclusiva e que não garante o exercício da dignidade humana podem ser de longuíssimo prazo. Um exemplo é o impacto na saúde mental através da prática de *bullying*, que leva a transtornos no âmbito psicológico que podem permanecer durante toda a vida adulta, de modo a restringir as funcionalidades deste indivíduo e proporcionar uma privação (UNTERHALTER; VAUGHAN; WALKER, 2007).

3 EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA SOB A ÓTICA DE JAMES HECKMAN

O Doutor em economia Naercio Menezes Filho (2020) afirma que o momento em que os jovens se preparam para o mercado de trabalho ocorre no período de formação educacional. No entanto, a capacidade de aprender das crianças pode ser diretamente impactada pelas condições de ensino, no que se refere aos recursos e à qualidade educacional na rede pública. De acordo com o Núcleo de Ciência Pela Infância (NCPI), o período da primeira infância está compreendido na faixa etária infantil entre zero e seis anos, etapa essencial em termos de desenvolvimento como ser humano, com notável crescimento físico, amadurecimento cerebral, aprendizado dos movimentos e notável expansão das capacidades de aprender, socializar e sentir. Naercio menciona que o não aproveitamento dessa “janela de oportunidades” – físicas, cognitivas, motoras, sensoriais e socioemocionais – tem consequências negativas consideráveis, que se estendem à fase adulta (NCPI, 2023). Assim, Naercio conclui que se houver políticas públicas consistentes com foco nas crianças, os impactos serão muito expressivos no futuro, principalmente no ambiente de ensino.

O período da primeira infância como objeto de estudo científico tem apresentado resultados muito interessantes em termos sociais, econômicos e de saúde, no escopo individual e social. Verifica-se que o desenvolvimento cerebral ocorre mais rapidamente nos primórdios da vida, com um nível de elasticidade muito alto em relação aos cuidados recebidos e experiências vividas. O NCPI afirma que este período é essencial para que cada indivíduo seja capaz de exercer “seu pleno potencial ao longo da vida”. Com base na teoria do desenvolvimento humano, James J. Heckman realizou um trabalho com diversos economistas, psicólogos do desenvolvimento, sociólogos, estatísticos e neurocientistas acerca do desenvolvimento na primeira infância, em busca de resultados que tenham impacto positivo através de novos insights nas áreas de educação, programas de qualificação profissional, legislação, apoio social e de direitos civis.

Especialista em economia do desenvolvimento humano, o professor emérito de economia na Universidade de Chicago conquistou o Prêmio Nobel de Economia ao demonstrar os ganhos econômicos obtidos com o desenvolvimento saudável e integral na primeira infância. A abordagem mais recente leva a análise ao estudo do ciclo de vida

no desenvolvimento de habilidades e mostra que investir na primeira infância impulsiona desenvolvimento econômico e da força de trabalho, além disso, também evidencia que este investimento deve ser prioritário em detrimento às demais fases de ensino.

Heckman afirma que o momento crítico de molde da produtividade ocorre no período compreendido entre o nascimento e os seis anos de idade, isso porque nesta fase o desenvolvimento cerebral é rápido e constante, de modo que há impactos de todos os aspectos da vida da criança, sejam eles positivos ou negativos. Assim, o baixo índice de bem-estar está relacionado às situações adversas que a criança pode ter passado, ou seja, situações como abuso, negligência e violência doméstica podem ter correlação com depressão e suicídio, maior uso de drogas e bebidas alcoólicas e baixa performance profissional. Todavia, melhorias ao longo do crescimento da criança também geram efeitos positivos em sua vida adulta. Desta forma, o quanto antes houver uma intervenção nas crianças com mais dificuldades, mais significativos são os retornos. Assim, Cunha e Heckman (2010) evidenciam o fato de que a qualidade na formação acadêmica deve ser igual em todos os níveis de educação, porque um ensino superior de qualidade não é capaz de corrigir um ensino inicial falho e deficitário.

Objetivando indicar os benefícios econômicos da educação de qualidade na primeira infância, o ganhador do Prêmio Nobel de economia realizou o estudo *Perry Preschool* com a análise de indivíduos em fase da infância até a fase adulta, com duração de 35 anos. A longevidade do estudo possibilitou conclusões ainda mais interessantes acerca de externalidades positivas e virou uma espécie de laboratório vivo. O modelo econométrico aplicado considerou quarenta e seis medidas cognitivas e de caráter, a partir de categorias de cognição (QI), motivação acadêmica (engajamento, pró atividade e resiliência) e de comportamentos negativos (mentiras e comportamento agressivo). Analisando indicadores como o *California Achievement Test*¹, matrículas em ensino especial, renda, emprego, comportamentos de saúde, longevidade do casamento e taxas de criminalidade, viu-se que os resultados vão para além do aspecto econômico educacional. Os resultados mostraram uma redução muito considerável em comportamentos agressivos, antissociais e de desobediência às regras, levando a uma

¹ O *California Achievement Test* (CAT) é um teste normativo, projetado para avaliar o desempenho acadêmico dos alunos do ensino fundamental e médio nos Estados Unidos.

série de resultados positivos no aspecto econômico, como no mercado de trabalho, no aspecto sanitário, com melhores índices de saúde par estes indivíduos e também com a melhoria dos resultados relativos à atividade criminosa.

Perry Preeschool mostrou que a principal melhoria oriunda de uma primeira infância de qualidade é o caráter, que, por sua vez impulsiona os resultados do ciclo de vida como um todo dos indivíduos e da sociedade composta por eles. Segundo o estudo, o efeito de aumento do QI proporcionado por uma boa infância não é duradouro, embora seja senso comum que esta característica seja impulsionadora de bons resultados de aproveitamento durante o período escolar e conseqüentemente de uma economia mais desenvolvida. O Instituto James Heckman explica que o caráter é ainda mais eficaz, já que a sua construção ocorre de uma forma ainda mais acessível e descomplicada e leva aos mesmos resultados de aproveitamento escolar. No escopo do desempenho na vida acadêmica, a pesquisa mostra que de trinta a quarenta por cento da variância nos bons resultados de provas de todos os alunos ocorrem por conta do caráter e não do QI. Isso ocorre porque essa importante característica acaba por promover a aprendizagem entre os estudantes e impulsiona seus resultados. Para além disso, o Instituto explica que os efeitos estatisticamente positivos mais permanentes, transformadores e importantes no âmbito econômico ocorrem com o aprimoramento do caráter proporcionado pelo programa, com significativo crescimento de renda, maior probabilidade de emprego, e com o decréscimo de índices de prisões perpétuas, crimes violentos e até tabagismo (HECKMAN, 2013a).

Tendo em vista os significativos resultados da pesquisa, menciona-se a importância de medidas com foco na educação infantil pelos formuladores de políticas, educadores e ativistas sociais e econômicos, afirmando:

Não se engane – a pobreza não é causada por uma falta de caráter entre os pobres, mas pelo fracasso da sociedade em fornecer os recursos e ambientes apropriados para o desenvolvimento das características do caráter que promovem o sucesso na vida (HECKMAN; PINTO; SAVELYEV, 2013a, p. 2).

Entre as medidas, destaca-se o investimento em programas fundamentados na busca por qualidade educacional para crianças na primeira infância, de modo a assegurar que o desenvolvimento cognitivo e de caráter estejam neste escopo, além de tê-los como métrica dos resultados dessas políticas. Além disso, é importante que o desenvolvimento

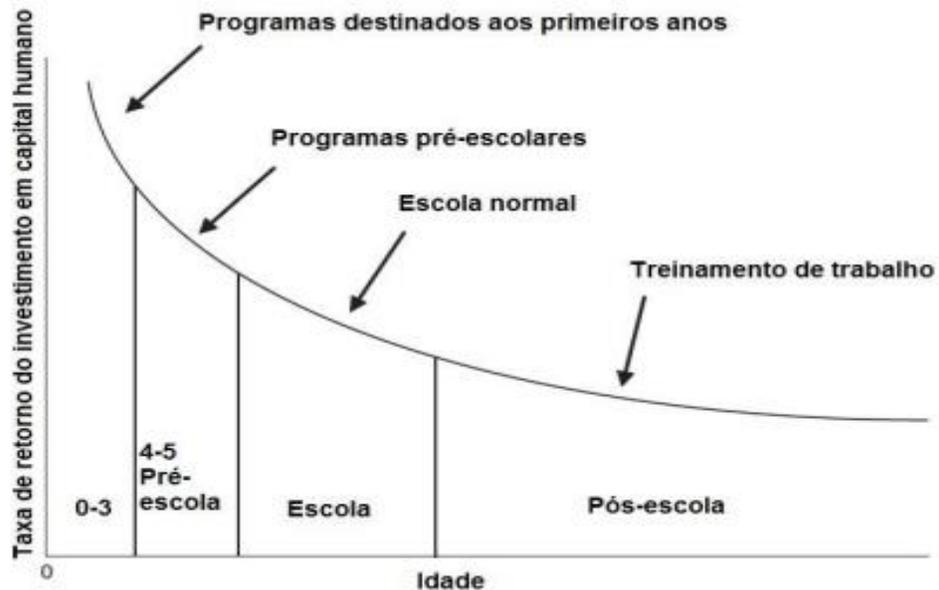
do caráter ao longo do ensino fundamental e médio seja ainda mais explorado nas escolas, com, por exemplo, a criação de métricas que sejam utilizadas nos mesmos moldes daquelas que testam as habilidades cognitivas, ou seja, sendo rigorosamente consideradas para medir e definir o desempenho escolar de cada aluno.

Por fim, o trabalho de análise da *Perry Preschool* feito pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia conclui que investir em educação leva a um retorno de 7 a 10% a.a, com base no aumento da escolaridade, nível de sociabilidade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e gastos do sistema de justiça penal.

Cunha e Heckman (2010) elaboraram de um modelo para a formação de habilidades, considerando aquelas cognitivas e as não cognitivas, além de um fator de auto produtividade indicando que o desenvolvimento de uma habilidade em um estágio desencadeia no desenvolvimento de habilidades formadas nos próximos estágios. O modelo também contempla a complementariedade dinâmica, que designa que habilidades ocorridas em estágios diferentes se sustentam de forma recíproca. Assim, a auto produtividade e a complementariedade dinâmica geram resultados em cadeia, com efeitos multiplicadores, de modo que certas habilidades geram novas habilidades.

O autor determina alguns princípios que se deve ter em mente ao realizar investimentos públicos eficientes e eficazes para reduzir déficits e fortalecer a economia. São eles: investir em educação na primeira infância é uma estratégia de baixo custo – mesmo durante uma crise orçamentária; deve-se priorizar o investimento em educação de qualidade na primeira infância para crianças em risco; deve-se desenvolver habilidades cognitivas e o caráter no início da vida; e deve-se fornecer recursos de desenvolvimento para as crianças e suas famílias. A figura 1 ilustra que a taxa de retorno do investimento de uma mesma quantia em capital humano decresce à medida que a idade avança.

Figura 1 – Retorno ao ano por unidade de dólar investido



Fonte: HECKMAN (2008).

Desta forma, é possível verificar que os retornos são mais significativos a partir do investimento em educação infantil, em detrimento das demais etapas. O autor também afirma que a base de habilidades aos três anos é proporcional à produtividade do investimento subsequente, dada a complementariedade dinâmica. Assim o retorno de um investimento baseado em produtividade reduz os gastos com ferramentas de recuperação, ressocialização ou comportamento antissocial.

A longa duração do Projeto *Perry Preschool* viabilizou diversas análises relativas à qualidade de vida dos participantes: uma dessas é a análise *Abecedarian*, que se autointitula como o “ABC do sucesso na primeira infância”. A análise foi realizada a partir de estudos estatísticos, econométricos e de monitoramento em termos de vida e saúde da infância à fase adulta nos grupos controlados, buscando cruzar a qualidade de vida com saúde e educação, de maneira a investigar se uma primeira infância ocorrida em circunstâncias de qualidade teria impacto de modo a desviar possíveis retardos no desenvolvimento de crianças carentes. O Projeto *Abecedarian* pôs em evidência o fato de que melhores níveis do estado de equilíbrio no corpo humano em fase adulta são fortemente influenciados por cuidados com a educação, nutrição e saúde na infância; além disso os resultados também indicam impactos sociais além de individuais, dado que

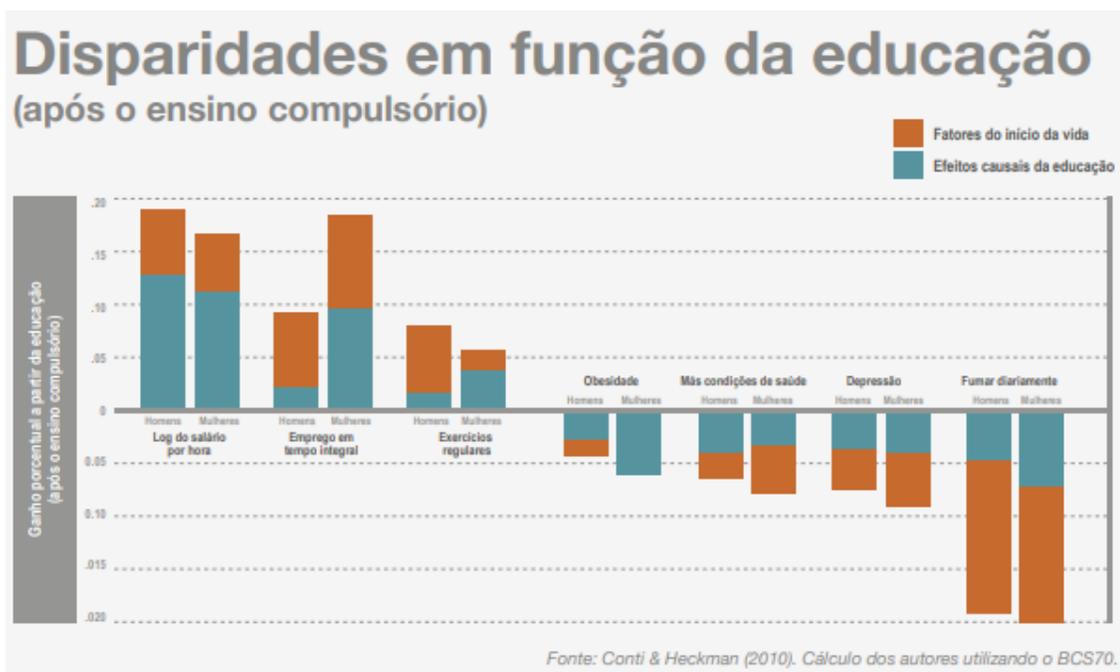
houve uma melhora substancial na educação, nos resultados sociais, econômicos e relativos à saúde em toda a comunidade estudada.

Além disso, a análise do *Perry Preschool* permitiu ampliar os horizontes da pesquisa no cruzamento de saúde e educação, e os resultados refletiram a influência positiva do investimento em educação na primeira infância na saúde dos participantes. Menores índices de obesidade, índice de massa corpórea (IMC) e colesterol foram alguns dos resultados verificados. Nos homens destaca-se o menor risco de doenças cardíacas, derrame e diabetes; já os resultados para o sexo feminino demonstram indicadores mais baixos de obesidade abdominal e risco de pré-hipertensão, assim como de doenças coronárias. Além de bons resultados na saúde, o projeto destaca que a qualidade de vida e os comportamentos dos analisados também se tornaram mais saudáveis, com menor propensão a ingerir bebidas alcoólicas, fumar ou utilizar drogas, maior propensão em exercer atividades físicas e ingerir alimentos nutritivos. Desta forma, o programa põe em evidência que o principal resultado é, na verdade, a autonomia individual no controle de impulsos dos indivíduos, de modo a refletir em diversos resultados no cotidiano da sociedade.

O Abecedarian mostra que investir em programas de aprendizagem na primeira infância que ofereçam componentes de saúde pode impulsionar a educação, a saúde e os resultados econômicos. O programa também oferece uma maneira diferente de combater doenças crônicas onerosas dos adultos: investir no desenvolvimento das crianças no início da vida para estabelecer o conhecimento e a autorregulação necessários para a prevenção de doenças crônicas e ajudá-las a levar uma vida saudável e produtiva (HECKMAN, 2017, p. 24).

Além dos resultados supracitados, o projeto de Heckman e Conti corrobora a tese do enriquecimento escolar na primeira infância a partir da comparação entre indivíduos participantes e não participantes, segregando os resultados entre efeitos causais da educação e efeitos causados por experiências no início da vida.

Figura 2 – Disparidades em função da educação



Fonte: Conti e Heckman (2010) apud Heckman (2017).

A partir dos estudos expostos, é possível verificar um ciclo virtuoso no qual o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e de hábitos saudáveis através da educação ampliam as atividades cognitivas, que reforçam essas habilidades e hábitos, resultando no aumento da produtividade, renda, saúde, investimento na família, ascensão social e redução de custos sociais. Dessa forma, o projeto *Abecedarian* sugere algumas medidas para promover em sociedade os resultados obtidos, recomendando a utilização de programas de qualidade de desenvolvimento na primeira infância visando aumentar a produtividade e prevenir doenças crônicas, começando logo no nascimento das crianças e incluindo saúde e nutrição, objetivando alcançar o desenvolvimento completo (com saúde, habilidades cognitivas e de caráter). Heckman ainda enfatiza que é possível reforçar os investimentos e projetos já existentes englobando os aspectos citados, a fim de compensar os custos ao atingir os resultados e avançar economicamente. Tendo em vista o retorno, o autor ainda frisa a oportunidade de fomentar que o Estado possa colocar em prática programas de qualidade que efetivamente preparem as crianças para um futuro saudável e de sucesso, com a

provocação: “A escolha é sua: criar para o ganho econômico ou remediar para o sofrimento econômico” (HECKMAN, 2017, p. 37).

4 PANORAMA BRASILEIRO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Begnini e Tosta (2017) afirmam que os primórdios da educação no Brasil se deram logo após o descobrimento do país, por volta de 1550 com a Companhia de Jesus. Após cerca de duzentos anos, em 1759, o Estado passa a ser responsável pela educação, mas não obtém grandes avanços na situação educacional brasileira. Com a Constituição de 1824 é que foi estabelecido o princípio da instrução primária e gratuita para todos os cidadãos, no entanto a qualidade era comprometida por conta da falta de uma política nacional. O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) chegou a apresentar níveis mais altos de gastos públicos com o tema, no entanto o sistema educacional estava voltado às elites. Em 1934, a Constituição determinou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e estabelece percentuais mínimos de orçamento público para o ensino. Todavia, o golpe militar de 1964 revogou e substituiu todos os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024/61) pela reestruturação disposta nas Leis n. 5.540/68 – que trata sobre o ensino superior – e n. 5.692/71 – que se refere ao ensino primário e médio (SAVIANI, 2008).

Em 1988, o ensino ganhou a atenção merecida e passou a ser direito de todos os brasileiros, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96). Neste ano, é declarado direito constitucional das crianças o acesso gratuito à educação desde o nascimento, através da matrícula em creches e pré-escolas, que são dever do Estado. Além disso, o direito se estende aos pais trabalhadores urbanos e rurais, com a assistência sem custo aos filhos. Reafirmando o direito de educação pública e gratuita, em 1990 foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que é tido como o Marco Legal e regulatório de seus direitos humanos, já que os reconhece como “sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, que demandam proteção integral e prioritária por parte da família, sociedade e do Estado (BRASIL, 1990).

Crozatti (2011) ressalta que o tema tem sua importância ampliada com o Plano Real (1994), quando foi despertada a preocupação com a qualidade do ensino fundamental, principalmente em relação aos seus impactos econômico-sociais. Beisiegel (1986) afirma que o cenário brasileiro apresentou uma forte ampliação do acesso e permanência na escola em diversas camadas sociais desde meados de 1920, numa

significativa contribuição para a universalização do acesso ao ensino fundamental - principalmente por seu caráter de obrigatoriedade -, apesar de ter ocorrido com cerca de um século de atraso em relação aos países desenvolvidos.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) organizou o sistema educacional a partir do reconhecimento da 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, p. 11). A LDBEN ainda corroborou a identidade e a estrutura do sistema de educação com a alteração de 2013 (pela Lei nº 12.796), que institui a integração da educação infantil à Base Nacional Comum Curricular e, assim, definiu preceitos essenciais como carga horária, frequência e avaliação da educação na primeira infância. Ainda, o Conselho Nacional de Educação (CNE), através das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 2010), estabeleceu as práticas indispensáveis nos estabelecimentos direcionados à educação infantil, de forma independente da sua da esfera de atendimento, seja ela pública ou privada.

O Panorama das Políticas de Educação Infantil no Brasil, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2018, ainda destaca como parte que constitui o marco legal no tema de educação no Brasil o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014. O PNE possui uma característica importante no sentido de preservar as políticas públicas a partir das mudanças de gestão do governo, que é o caráter decenal por força constitucional, o que significa que a Constituição instrui sua construção a cada dez anos. Este importante plano tem por objetivo estimular a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo a ser uma base para os seus próprios planos de educação que são elaborados em consonância com PNE. Assim, garante-se a constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), de modo que as suas ações são relacionadas ao percentual do PIB a ser direcionado à educação. A função do plano é articular os esforços em nível nacional para atingir metas que visam tornar universal a oferta da etapa obrigatória (de 04 a 17 anos); ampliar a escolaridade da população, assim como a taxa de alfabetização, buscar uma qualidade melhor em todos os níveis de

educação e, é claro, reduzir desigualdades sociais a partir da ampliação dos investimentos em educação com a democratização da gestão neste escopo. Aqui, vale destacar a Meta 1, que se refere à

universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e que se amplie a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, on-line).

Além disso, o Panorama (2018) ainda destaca a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que apresenta um significativo avanço para o tema de desenvolvimento humano relativo à educação infantil, dando importância à especificidade dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento dos seres humanos. A lei ressalta as políticas públicas para a primeira infância a partir de áreas prioritárias como saúde, alimentação, nutrição, educação infantil, convivência familiar e em comunidade, cultura, meio ambiente, proteção, entre outras.

4.1 FONTES DE FINANCIAMENTO

No panorama das políticas educacionais brasileiras, é importante discorrer acerca das fontes de financiamento para tornar a análise mais robusta. A base do financiamento na educação brasileira está no percentual de arrecadação tributária de estados e municípios destinado ao tema, sendo determinação constitucional de que seja de 25% das receitas tributárias de estados e municípios e de 18% dos impostos federais. Cada ente federativo possui um foco, de modo que a educação infantil e o ensino fundamental são de responsabilidade dos municípios, enquanto os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio têm esforços concentrados pelos estados e o ensino superior é ofertado pela União. Além disso, a Constituição Federal também determina uma contribuição social com foco no financiamento de programas ligados à educação básica, o salário educação, que recebe este nome por ser oriundo de 2,5% do montante das remunerações pagas aos empregados por empresas.

Ainda, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 instituiu uma fonte adicional de recursos direcionados ao sistema educacional, através da destinação de 75% das receitas provenientes dos royalties e da participação sobre a exploração de petróleo, gás

natural ou de áreas do pré-sal da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A chamada “Lei dos royalties” também estabelece a aplicação de 50% do Fundo Social da União², até o cumprimento da totalidade das metas do PNE.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020 institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de um fundo especial de âmbito estadual composto por 20% da arrecadação de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação. Este mecanismo de redistribuição de recursos busca alcançar um maior nível de equidade no sistema de educação no Brasil através do manejo da receita proporcional ao número de matrículas, por etapa da educação básica, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, com alguns fatores de ponderação, que podem variar entre 0,7 e 1,3 ponto.

4.2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Conforme a teoria de Heckman (2010) sobre educação infantil, é indiscutível que o investimento em educação não é suficiente se não estiver acompanhado da qualidade de ensino. Carvalho (2010) traz a questão da qualidade como uma exigência essencial, um instrumento central de todo o ciclo educacional ao afirmar o ato educativo de qualidade é aquele que permite que o aluno se surpreenda e se encante com a construção de uma identidade coletiva, comprometida com a transformação social. O autor, doutor em educação, ainda analisa que discutir sobre qualidade de educação é refletir sobre a existência humana, sobre “razão de ser humano, pessoa, gente enquanto sujeito da produção e transformação do mundo” (CARVALHO, 2010, p. 20)

A importância da discussão acerca da qualidade na Educação Infantil vem conquistando cada vez mais espaço nos debates acerca desta etapa de educação básica no país. O tema é pauta em âmbito nacional, sendo reforçado pela Meta 7 do PNE, que

² Fundo público abastecido com recursos obtidos da exploração da camada pré-sal (royalties e bônus de assinatura).

busca a melhoria da qualidade dos níveis de educação básica em sua totalidade, instituindo:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (BRASIL, 2015).

Ao encontro desta temática relevante, o estudo sobre Custo Aluno-qualidade Inicial (CAQi) publicado pela Campanha Nacional do Direito à Educação, serviu como base para o CNE em termos de padrão mínimo de qualidade para a educação básica brasileira. Com ele, a modalidade e o nível de atendimento passaram a integrar os critérios de investimento por aluno, ou seja, os fatos de o atendimento ocorrer em tempo parcial ou integral, em área urbana ou rural também são levados em conta. Na temática da qualidade, o cálculo apresentado no CAQi considera variáveis importantes para o ensino, como uma remuneração dos professores alinhada à sua competência e ao seu preparo, suporte de equipes técnicas ou administrativa, infraestrutura e número de alunos por turma e por professor para definir quanto é necessário investir por cada etapa da educação básica respeitando um nível mínimo de qualidade para os alunos.

O Ministério da Educação (MEC) corrobora a problemática ao implementar as definições dos “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil”, dos “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” (BRASIL, 2006), dos “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009) além da criação de grupos de trabalhos direcionados ao debate de ações na área da avaliação, no período entre 2011 e 2013. Essas importantes iniciativas apresentam sete dimensões que constituem os indicadores e vão ao encontro da ideia da avaliação de contexto: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias; e participação na rede de proteção social.

Alinhados à temática do desenvolvimento humano, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o MEC trazem à discussão a avaliação da educação infantil a partir da avaliação de contexto (BRASIL, 2015). O método de avaliação de contexto tem uma

perspectiva de acompanhamento pedagógico inovadora, onde são avaliados e problematizados todos aqueles fatores que constituem este espaço da fase de ensino infantil, considerando que a participação na educação “tem, portanto, sempre uma conotação local e histórica, ligada a precisos momentos de uma escola ou de um contexto educativo e a participantes concretos” (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 41), ou seja, a avaliação de contexto coloca como foco a qualidade de vida que os indivíduos na fase da primeira infância vivem em se contexto, tendo como problemática principal questionar “como se sente uma criança neste ambiente?”, conforme Savio (2013).

Tendo isso em vista, o acordo de cooperação entre o MEC e a UFPR busca elaborar e disseminar ideias e medidas para realizar a avaliação de contexto da Educação Infantil que estejam alinhadas com as discussões acadêmicas e com as políticas nacionais de Educação Infantil no Brasil a partir dos instrumentos italianos *Indicatori e Scala dela Qualità Educativa del Nido* (ISQUEN) (BECCHI; BONDIOLI; FERRARI, 1999) e *Autovalutazione dela Scuola dell'infanzia* (AVSI) (BONDIOLI; FERRARI, 2008). Eles foram aplicados em quatro escolas focadas no ensino da primeira infância, em municípios diferentes, com a participação de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da educação na primeira infância, sejam eles profissionais da unidade avaliada, famílias ou a comunidade. Desta forma, embora ainda seja um desafio de aplicação à realidade brasileira, este estudo constitui parte importante dos debates sobre critérios nacionais de avaliação, sendo estratégia útil de diagnostico e busca por alternativas para problemas identificados nas unidades avaliadas, assim como para traçar novos caminhos de formação dos profissionais da educação.

5 EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL EM DADOS

Ao analisar os dados de educação infantil sob a ótica do desenvolvimento humano, podemos identificar as áreas em que é preciso investir mais para garantir um desenvolvimento infantil saudável e equilibrado. Podemos avaliar, por exemplo, se as crianças têm acesso a uma educação de qualidade, se recebem os cuidados e a atenção necessários para o seu bem-estar físico e emocional, e se estão inseridas em um ambiente favorável ao seu desenvolvimento.

A análise dos dados de educação infantil sob a perspectiva do desenvolvimento humano é uma ferramenta importante para orientar políticas públicas e investimentos em programas e projetos que contribuam para a promoção do desenvolvimento infantil e, conseqüentemente, para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com os últimos movimentos legislativos em prol do progresso do cenário de educação infantil no Brasil, existe uma gama considerável de números acerca do escopo de ensino do país a qual o Estado pode utilizar como ferramenta de apoio para tomadas de decisões propositivas de desenvolvimento baseadas em dados, de forma a avançar rumo à concretização dos compromissos acordados nos marcos legais e metas que visam o progresso da educação infantil brasileira. Assim, nesta sessão serão apresentados os principais indicadores e estudos relacionados ao tema de desenvolvimento humano para o panorama brasileiro em educação infantil.

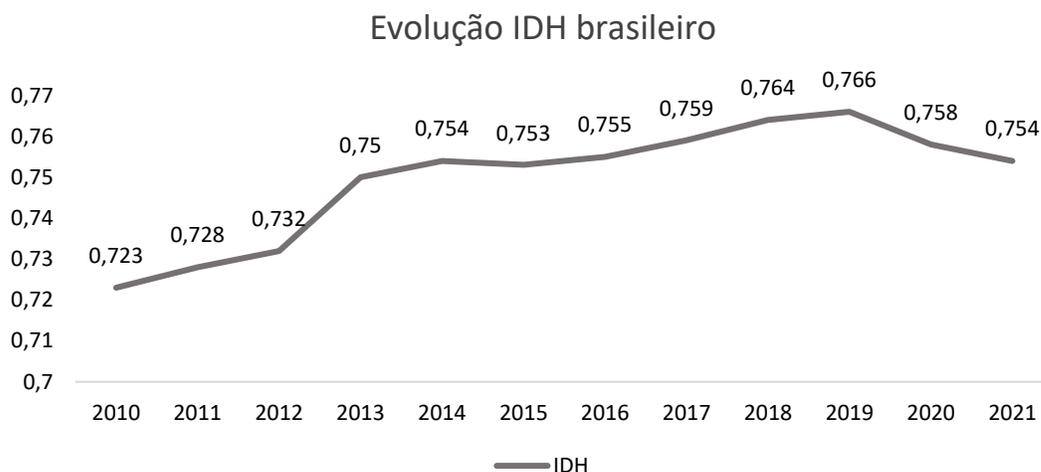
5.1 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Criado em 1990, o Índice de desenvolvimento humano (IDH) é um dos principais, se não o principal, indicador do desenvolvimento de uma nação para além do aspecto econômico, buscando aferir a qualidade de vida dos países, estados e municípios ao considerar os níveis de saúde e educação na análise. O indicador apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU tem como base a teoria derivada do pensamento de Amartya Sen, tendo as pessoas como centrais para a análise do nível de bem-estar social (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, [2023?]).

O índice criado como medida mais abrangente em relação ao PIB pode variar entre 0 e 1, de modo que, quanto mais próximo de 1, maior o grau de desenvolvimento humano. O índice é aferido através de três dimensões: renda, saúde e educação. O escopo da renda tem grande relevância no sentido de possibilitar o acesso às necessidades básicas, sendo assim se refere ao padrão de vida dos indivíduos, que é medido pela Renda Nacional Bruta per capita. Já no âmbito da saúde, a plenitude da vida está no centro da métrica, de modo que a garantia de vida longa e saudável é essencial para o desenvolvimento humano, com acesso à saúde de qualidade para proporcionar os melhores níveis de saúde física e mental. Por fim, a esfera de educação busca medir o acesso ao conhecimento, que tem papel determinante para o bem-estar e pleno exercício das liberdades e autonomia (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, [2023?]), conforme as teorias de Amartya Sen.

A escala de IDH pode variar entre muito baixa, baixa, média, alta e muito alta. Desde 2010, o IDH no Brasil vinha apresentando uma tendência crescente, tendo como destaque o ano de 2013, que apresentou um crescimento percentual de 2,46% em comparação com o ano anterior. Muito embora os resultados brasileiros estejam no nível considerado alto, o ano de 2020 foi marcado pelo preocupante resultado de decréscimo deste índice, o que sinaliza uma redução no nível de desenvolvimento humano para este período, conforme expresso no gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1 – Evolução do IDH brasileiro entre 2010 e 2021



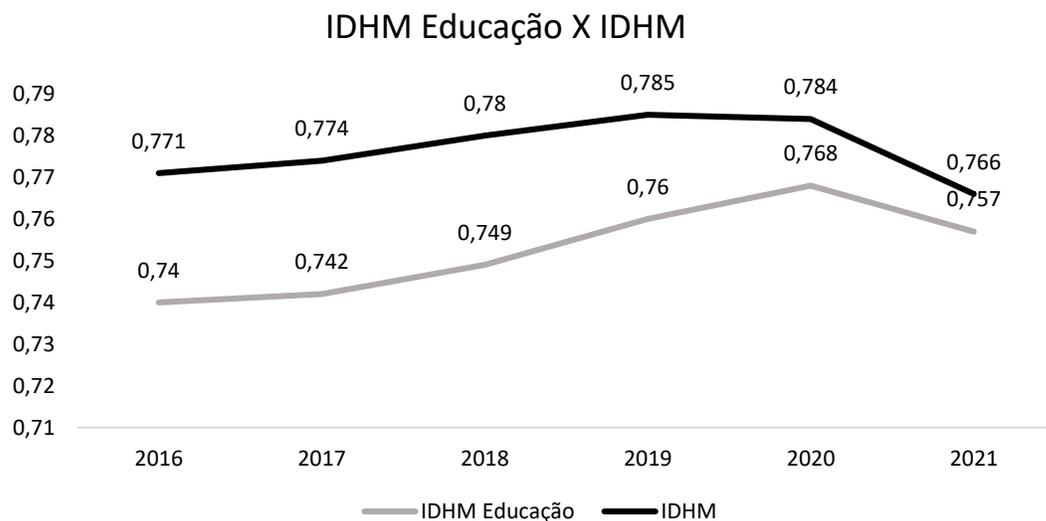
Fonte: Elaboração própria a partir do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2022).

Com as recentes reduções do IDH brasileiro, o país perdeu três posições no ranking mundial entre os anos de 2020 e 2021, passando de 84º para 87º lugar. Além disso, os avanços no IDH não foram uniformes em todas as áreas do país e em todos os grupos sociais, havendo ainda grandes desigualdades regionais e socioeconômicas, dado que as regiões Sul e Sudeste historicamente têm apresentado melhores índices em comparação com Norte e Nordeste, conforme os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano.

De modo a aprimorar a análise acerca do desenvolvimento brasileiro, o Atlas do Desenvolvimento Humano criou o IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, uma medida que considera as mesmas dimensões do IDH Global, mas no escopo dos estados e municípios brasileiros e com algumas adaptações para melhor adequar a medida à realidade dos municípios. Na dimensão da saúde, por exemplo, é utilizada a taxa de mortalidade infantil em vez da expectativa de vida ao nascer, uma vez que a primeira é um indicador mais sensível à realidade dos municípios. Na dimensão da educação, é levado em conta o percentual da população com mais de 18 anos que completou o ensino fundamental, e não o índice de alfabetização, como no IDH global. Na dimensão da renda, é utilizada a renda per capita média dos domicílios, em vez do PIB per capita.

O IDHM é calculado para cada município brasileiro e varia de 0 a 1, assim como o IDH global. O IDHM do Brasil como um todo tem apresentado uma melhora significativa nos últimos anos, com um crescimento de 47,5% entre 1991 e 2010, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Sob a ótica de análise do ensino nos últimos anos, o gráfico 2 ilustra o movimento de contrafluxo do IDHM-educação em relação ao IDHM de 2020 e manteve o crescimento no período entre 2016 e 2020, entretanto o indicador acabou por reduzir no ano seguinte, seguindo a tendência do IDHM geral.

Gráfico 2 – IDHM Educação X IDHM



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil [2023?].

É importante ressaltar que, apesar do crescimento de 0,028 entre 2016 e 2020 parecer pouco, os componentes do indicador também apresentaram uma melhora significativa no período. Por exemplo, o subíndice de frequência escolar do IDHM de educação (PNAD) cresceu de 0,786 para 0,807 no mesmo período; no entanto o resultado do ano subsequente acompanha a tendência e acaba reduzindo a 0,785, índice menor que o inicial, conforme o Atlas do desenvolvimento humano.

Além disso, o IDHM educação também reflete uma considerável e preocupante desigualdade regional. Segundo os dados do Atlas, em 2016 o estado do Sergipe apresentava o pior índice (0,625), enquanto o melhor era do estado de São Paulo (0,837). Já em 2021 o Amapá ficou em último lugar (0,647), enquanto São Paulo manteve sua posição e apresentou um índice de 0,839. Essa desigualdade regional indica que ainda há muito trabalho a ser feito para garantir um acesso igualitário à educação em todo o país e o IDHM pode ser uma importante ferramenta para identificar áreas que precisam de mais investimentos e políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população.

5.2 DESIGUALDADES

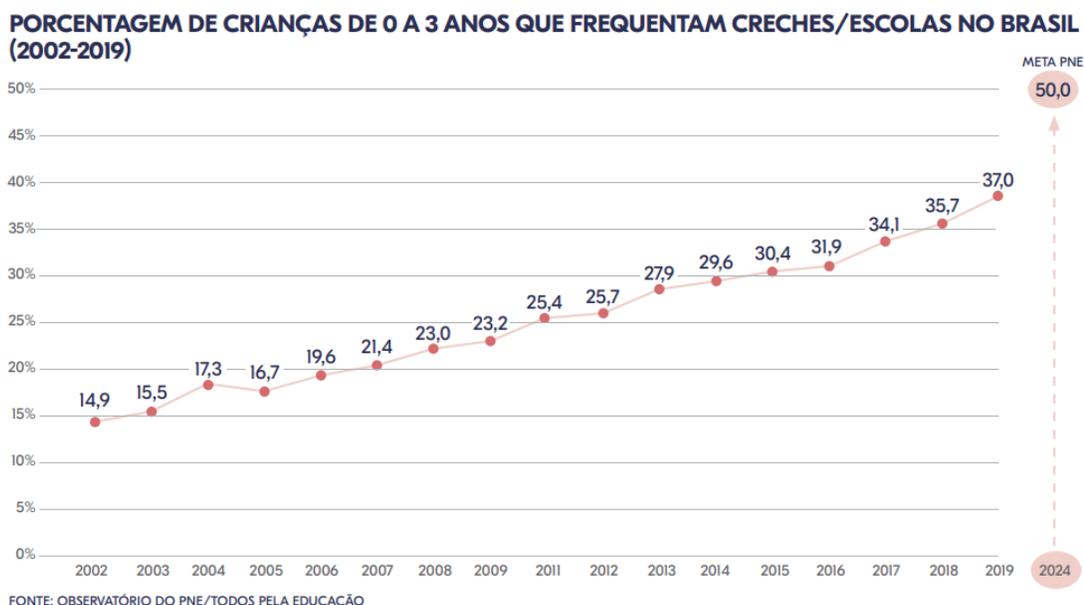
Infelizmente, o panorama brasileiro de educação na primeira infância ainda apresenta muitas desigualdades. Embora a educação infantil seja um direito garantido pela Constituição Federal, a realidade é que muitas crianças ainda não têm acesso a creches e pré-escolas de qualidade (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF, 2022).

As desigualdades no panorama brasileiro de educação na primeira infância refletem as desigualdades sociais e econômicas do país. As crianças de famílias com maior poder aquisitivo têm mais chances de ter acesso a creches e pré-escolas de qualidade, enquanto as crianças mais pobres ficam muitas vezes sem opções ou com opções de baixa qualidade. Essas desigualdades têm um impacto significativo no desenvolvimento das crianças. A educação na primeira infância é fundamental para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, e as crianças que não têm acesso a uma educação de qualidade nessa fase da vida podem ter dificuldades no futuro.

5.2.1 Desigualdades nas creches

Os dados mais recentes que tratam sobre a frequência nas creches divulgados pela UNICEF (2022) indicam que no período compreendido entre 2016 e 2019 o percentual de crianças entre 0 e 3 anos cresceu 17%, conforme o gráfico 3, no entanto nem todos os estados acompanharam este crescimento. Entre os indicadores mais preocupantes, o estado de Roraima, localizado na região Norte, apresentou o a queda de 16,7% para 10,7%, ou seja, o resultado de 2019 foi 36% pior em relação ao de 2016. Entre os maiores crescimentos, o destaque foi o Acre pelo crescimento de quase 55% neste mesmo período. Apesar do resultado percentual muito significativo, o estado ainda se encontra na 22ª posição entre os 26 estados, já que seu resultado em 2019 era de 23,40% de frequência destas crianças. Entre os melhores resultados de frequência em 2019, estão os estados das regiões Sul e Sudeste, com Santa Catarina (51,8%), São Paulo (49%), Paraná (40,8%) e Rio Grande do Sul (40,3%).

Gráfico 3 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos nas escolas



Fonte: FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF (2022).

O cenário de educação infantil brasileiro também apresenta problemas históricos relativos à qualidade. Problemas esses que, muito provavelmente, podem estar relacionados à baixa frequência em creches e pré-escolas. De acordo com a pesquisa "Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa" realizada em 2010 pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o MEC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que avaliou 150 instituições de educação infantil em seis capitais brasileiras, foi concluído que quase metade das creches e 30,4% das turmas de pré-escola apresentam um nível de atendimento inadequado. A infraestrutura, atividades e interação com as crianças, bem como os materiais e brinquedos disponíveis foram alguns dos aspectos avaliados. Na época, o estudo apontou para a necessidade de investir não somente na construção de novas creches para cumprir a meta do próximo Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a construção de 39.000 creches, mas também na melhoria das instituições já existentes em funcionamento.

A desigualdade regional também é um grande sinal de alerta nos dados relativos à educação infantil no Brasil. Raimundo Araújo (2012) demonstra a desigualdade inter-

região nos investimentos destinados à educação no Brasil ao analisar os valores gastos por aluno por etapa, por região. Ordinariamente, as regiões Norte e Nordeste possuem números menores em comparação às demais regiões, enquanto as regiões Sul e Sudeste acabam apresentando os maiores resultados, sendo aquela 4,4 vezes maior que no Nordeste e 1,6 vez maior que a média apresentada no Brasil como um todo, conforme a tabela 1.

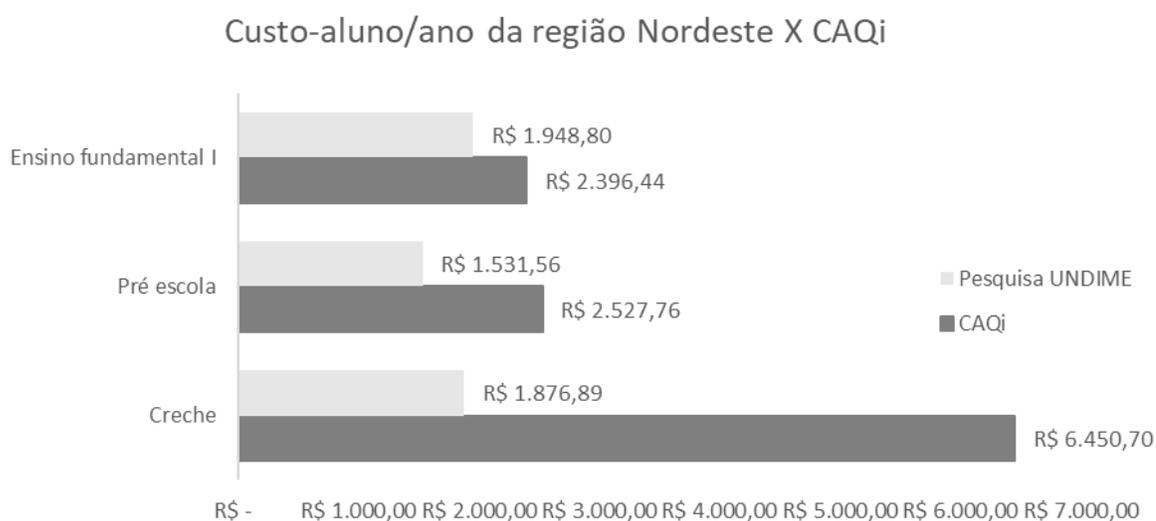
Tabela 1 - Estimativa de valor por aluno das redes municipais por região (2009)

Etapa/ modalidade	Brasil (R\$)	Norte (R\$)	Nordeste (R\$)	Centro-Oeste (R\$)	Sudeste (R\$)	Sul (R\$)
Creche	5.144,09	*	1.876,89	3.092,80	8.272,43	5.835,42
Pré-Escola	2.647,10	1.710,27	1.531,56	2.384,12	3.757,21	4.461,54
Educação Infantil	3.122,36	1.801,53	1.605,48	2.563,07	4.971,26	4.688,83
Séries Iniciais	2.815,46	2.554,90	1.948,80	3.048,21	3.649,11	3.586,73
Séries Finais	3.134,38	2.998,45	2.276,16	3.000,04	4.322,81	3.673,78
Ensino Fundamental	2.937,65	2.676,69	2.034,89	2.987,51	3.897,77	3.582,99
EJA	1.881,95	*	1.075,83	2.417,91	2.778,52	2.369,89

Fonte: UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2012).

A pesquisa “Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009” da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), ainda contribui para a análise com dados ainda mais alarmantes que são explicitados através da comparação entre o CAQi e o custo-aluno praticado na região com indicadores historicamente mais preocupantes, o Nordeste. A partir do estudo, é possível observar que as creches apresentam o maior ônus na comparação, tendo um custo 71% menor que o padrão mínimo indicado pela CAQi. O custo-aluno no nível de pré-escola representa 61% do necessário, já o nível de ensino fundamental precisaria ter um aumento de 19% no orçamento para atingir os padrões do CAQi.

Gráfico 4 - Comparação do custo-aluno/ano da região Nordeste e o CAQi



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Araújo (2012).

Tendo em vista os benefícios do acesso à educação na primeira infância para o desenvolvimento infantil e da sociedade como um todo, é no mínimo inquietante perceber que pouco mais de um terço das crianças brasileiras estão nas creches oferecidas. Um ponto muito importante a ser mencionado e corroborado pelo gráfico 4 de relação entre o custo-aluno e o CAQi é, com certeza, a qualidade da educação oferecida. Muitas instituições ainda não oferecem uma estrutura adequada, profissionais qualificados e um ambiente seguro e estimulante para as crianças (FCC, 2010). Isso pode desestimular as famílias a matricularem seus filhos nas creches, visto que estas instituições exigem um nível de investimento maior para oferecer um ensino de qualidade. Essa baixa frequência também pode ser explicada por outros fatores, como a falta de investimentos na educação infantil, a falta de vagas nas creches, a dificuldade de acesso para as famílias de baixa renda.

5.2.2 Desigualdades na pré-escola

A determinação do Artigo 4 da LDBEN diz que, no Brasil, todas as crianças que completam quatro anos até 31 de março do ano em curso têm o direito garantido a uma vaga na escola pública de Educação Infantil mais próxima de sua residência. Além disso, é um dever da família matricular seu filho a partir dessa idade na escola. No entanto, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2019 mostra que ainda há um longo caminho para cursar em busca do cumprimento da Lei ao aferir que há mais de 330 mil crianças fora da pré-escola (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

O índice de 94,1% frequência na pré-escola em 2019 apresentou um resultado esperançoso, mas que mascara o cenário de desigualdade social e inter-regional brasileiro. O estudo de perfil socioeconômico das crianças entre quatro e cinco anos segundo a frequência escolar de 2018 a 2020 realizado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) também põe em evidência que “crianças pretas, pobres, residentes em zonas rurais, filhas de mães com baixa escolaridade e com empregos informais são aquelas com maior risco de não frequentar a pré-escola” (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF, 2022, p. 14). Assim como a desigualdade regional, as desigualdades racial e social são entraves para o desenvolvimento infantil no Brasil. Há uma disparidade na frequência escolar entre as crianças com etnias diferentes, sendo que as crianças brancas e amarelas apresentam um índice de maior frequência à pré-escola (93,5%) em detrimento à frequência das crianças pretas, pardas e indígenas (91,9%). Além disso, mais um ponto revelado na pesquisa da FMCSV é de que há influência proporcional do nível e escolaridade das mães com relação à frequência dos seus filhos, ou seja, quanto menor o acesso educacional da mãe, menor a frequência escolar da criança.

No âmbito da pré-escola, a disparidade inter-regiões também é uma realidade. Embora o percentual de frequência escolar entre crianças de 4 a 5 anos de 2019 para o Brasil tenha sido 94,1%, a região Norte apresentou um resultado menor em 5,5 pontos percentuais, enquanto o Nordeste apresentou o melhor percentual do país, 96,7%. Nas posições intermediárias, estão o Sudeste (95%), Sul (93,6%) e Centro-Oeste (89,2%), respectivamente (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF,

2022). Corroborando os dados anteriores, é interessante observar que o Nordeste apresenta os melhores resultados históricos no escopo da exclusão escolar. Segundo os dados averiguados no estudo realizado pelo UNICEF “Cenário da exclusão escolar no Brasil” através da PNAD, em 2005 o Nordeste apresentava o menor índice de exclusão escolar (29,1%), enquanto o Norte apresentava o mais preocupante (52%), o Brasil apresentava o índice de 37,2%. Em linhas gerais, no período compreendido entre 2005 e 2015, todas as regiões melhoraram seus índices, mas mantiveram as disparidades entre si, conforme a tabela extraída do relatório do UNICEF supracitado.

Tabela 2 - População de 4 e 5 anos fora da escola, por região e ano (percentuais)

POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS FORA DA ESCOLA, POR REGIÃO, ANO (PERCENTUAIS)

Região	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	37,2%	32,5%	30,0%	27,3%	25,2%	22,6%	21,9%	18,6%	17,3%	15,7%
Centro-Oeste	50,1%	45,3%	45,1%	38,1%	35,6%	33,8%	29,5%	27,9%	26,6%	25,3%
Nordeste	29,1%	26,3%	23,2%	20,7%	18,6%	16,6%	16,1%	13,0%	12,3%	11,1%
Norte	52,0%	46,1%	41,2%	36,6%	34,6%	34,6%	37,1%	32,1%	30,0%	28,7%
Sudeste	32,7%	26,5%	24,8%	23,3%	20,5%	18,4%	18,0%	15,0%	14,1%	11,5%
Sul	50,8%	46,3%	43,1%	40,5%	40,4%	33,1%	29,1%	26,1%	21,6%	21,2%

Fonte: Pnad

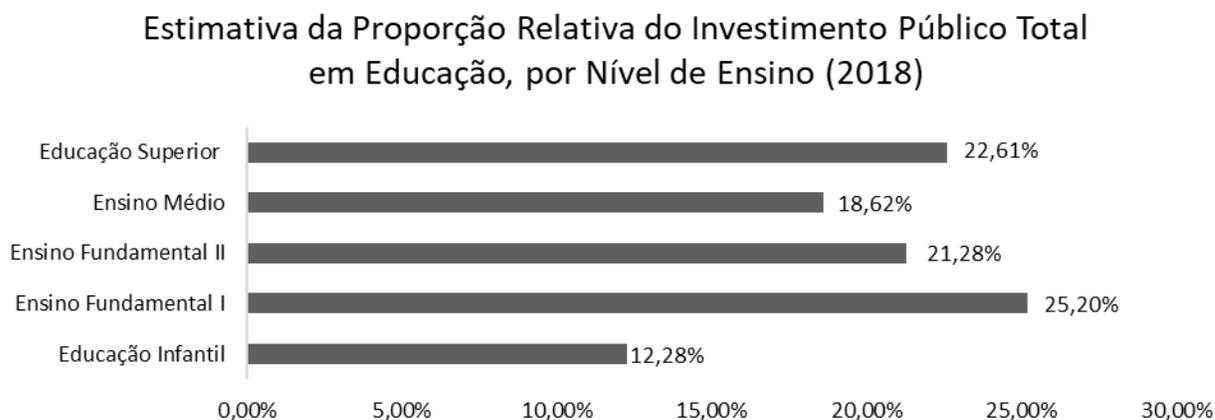
Fonte: FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF (2022).

5.2.3 Desigualdades no Orçamento Público

Muito embora o Brasil apresente um dos cenários legislativos mais completos do mundo para a infância e adolescência (UNICEF, 2018), com importantes iniciativas como o FUNDEB, por exemplo, ainda há muito o que fazer para garantir que todas as crianças tenham acesso a creches de qualidade, independentemente de sua renda ou localização geográfica. Apesar da suma importância do Fundeb, Daniel Cara (2012) avalia que a etapa da educação infantil apresentou números relativos ao investimento mais tímidos quando contrapostos aos demais níveis educacionais básicos na década de 2000, conforme os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) expostos no gráfico 5. Muito embora a proporção de gastos no nível de educação infantil

tenha crescido para 12,3% em 2018, o cenário segue sendo o mesmo: o investimento em educação é o menor em relação aos demais níveis.

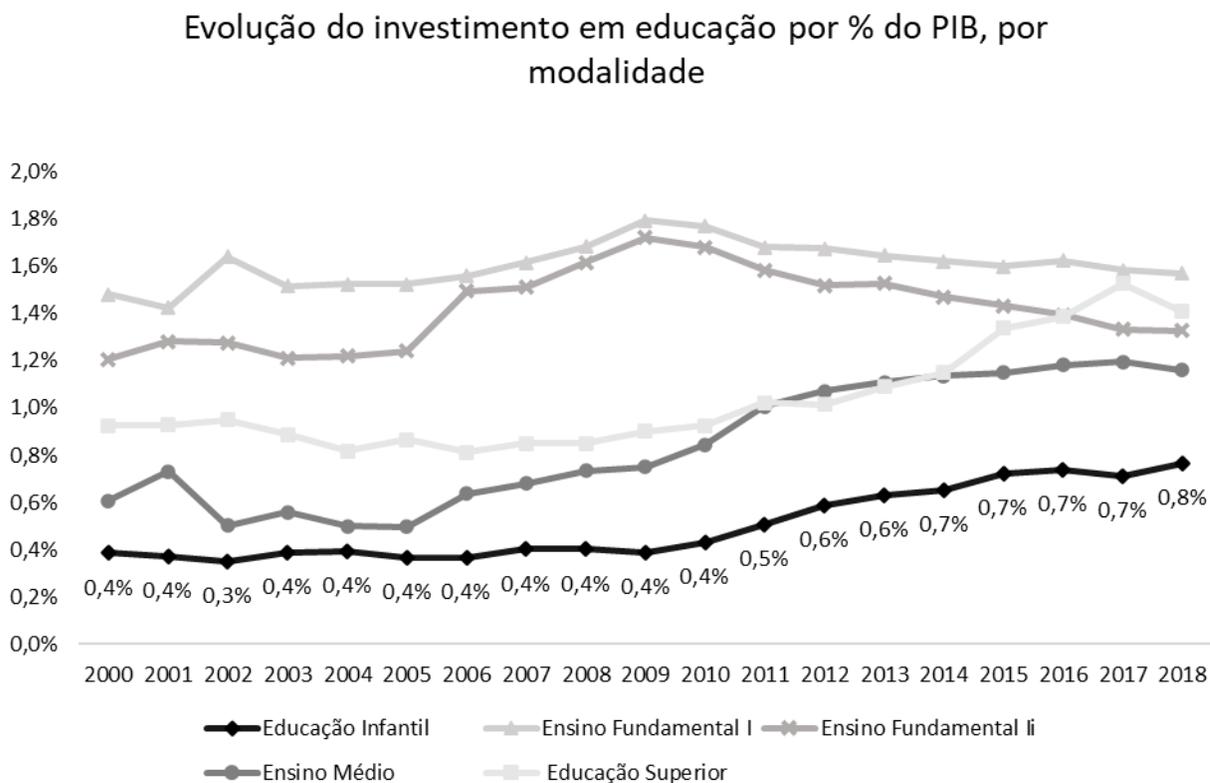
Gráfico 5 – Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Total em Educação, por Nível de Ensino (2018)



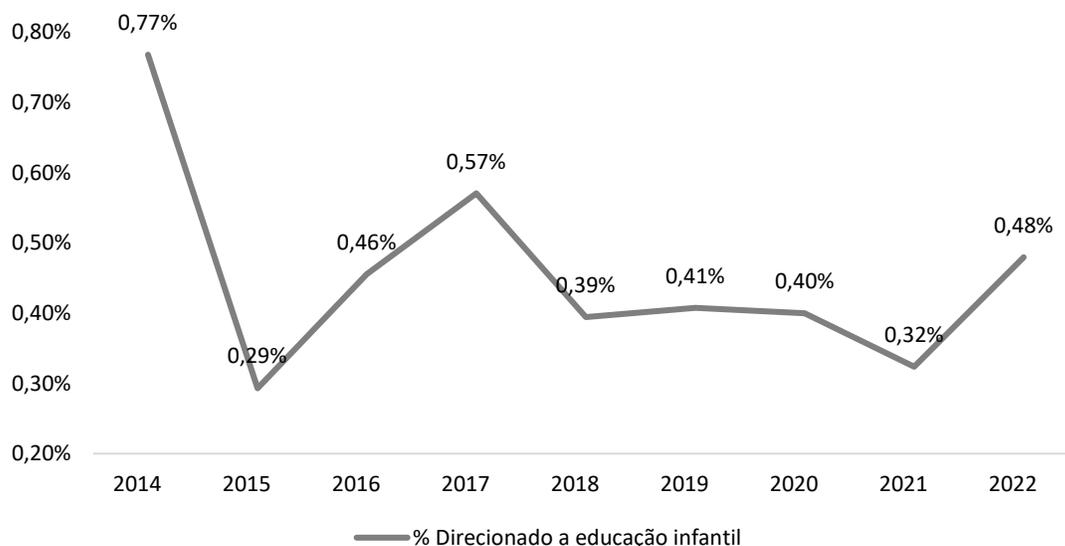
Fonte: INEP (2021). Elaboração própria.

O cientista político e educador também analisa que o percentual relativo ao produto interno bruto brasileiro de investimento em educação infantil neste mesmo período é o menor entre as demais modalidades, muito embora a educação nesse nível seja a que mais demanda investimento, dado que faz parte de uma fase crítica no desenvolvimento dos seres humanos, requer trabalhos em grupos menores e atendimento em tempo integral para atingir níveis mínimos de qualidade (ABUCHAIM, 2018). A partir da análise da evolução percentual do investimento em educação em relação ao PIB, é possível verificar que a modalidade de educação infantil apresenta, historicamente, o menor investimento percentual.

Gráfico 6 – Evolução do investimento em educação por percentual do PIB, por modalidade



Segundo as séries históricas disponibilizadas no portal da transparência brasileiro, é possível verificar que os direcionamentos à educação infantil sempre estão abaixo de 1% em relação aos demais gastos com os primeiros ciclos de educação. Por exemplo, o ano de 2022 foi marcado pelo investimento de cerca de trinta e sete bilhões de reais destinados às subfunções de educação básica e infantil. No entanto apenas 0,48% disso foi destinado à educação infantil, segundo os dados disponíveis no portal.

Gráfico 7 – % dos investimentos em educação básica direcionado à educação infantil

Fonte: Controladoria-geral da União (2019). Elaboração própria.

Cara (2012) põe em evidência que a questão da distribuição de recursos entre os entes federativos é um dos grandes problemas para a educação infantil brasileira. O pesquisador explica que há desigualdades horizontais e verticais que acabam por prejudicar o processo de pôr políticas sociais em prática com qualidade. Entre as desigualdades horizontais, estão as desigualdades supracitadas inter-região, desigualdades interestados e intermunicipais. Por outro lado, o autor disserta que as mais opressoras são as verticais, que se dão na distribuição de renda entre os entes federativos.

De acordo com informações do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República em 2010, a União é responsável por reter a maior parte dos recursos disponíveis arrecadados, correspondendo a 57,1%. Os estados e o Distrito Federal ficam com 24,6%, enquanto os mais de 5.000 municípios têm acesso a apenas 18,3%. Entretanto, conforme os dados de 2009 do Inep, ligado ao Ministério da Educação, a cada R\$ 1 investido em políticas educacionais naquele ano, os estados e o Distrito Federal investiram R\$ 0,41, os municípios investiram R\$ 0,39 e a União contribuiu com apenas R\$ 0,20 (CARA, 2012).

Levando em conta a distribuição do financiamento da educação exposta no último capítulo, o principal problema das políticas públicas de oferta de educação infantil brasileiras é que o orçamento responsável por elas é dos municípios. O educador menciona que o maior prejudicado com a lei de cooperação federal está justamente na educação infantil, já que “cabe ao ente federado mais frágil, em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda a educação básica” (CARA, 2012).

Em consonância a isso, o relatório “Educação para todos no Brasil, 2000 – 2015” do movimento *Education for all* da UNESCO divulgado em 22 de junho de 2014, ilustrava resultados bastante esperançosos como consequência das iniciativas de transferência direta de renda adotadas pelo país. Todavia, para os objetivos dos 15 anos seguintes, o relatório indicou a necessidade dos cuidados na educação na primeira infância, principalmente no que se refere à expansão das creches e universalização da pré-escola, além de salientar a imprescindibilidade das melhorias qualitativas da educação, com destaque para a alfabetização na idade certa.

Assim, o Panorama das Políticas de Educação no Brasil (ABUCHAIM, 2018) conclui que os programas de transferências para a educação, como, por exemplo, o FUNDEB, significaram um avanço muito significativo para a educação na primeira infância a partir da expansão dos atendimentos nos anos mais recentes. Apesar disso, ainda aponta que os recursos destinados ao financiamento da educação são insuficientes em termos de padrão mínimo de qualidade, como a CAQi mostra. Além disso, as creches e pré-escolas possuem os resultados mais alarmantes, dado que requerem um montante maior já que os atendimentos ocorrem em turno integral e, por ser uma fase crítica para o desenvolvimento, demandam um número menor de alunos por professor que nas demais etapas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além dos resultados quantitativos de renda, teoria de Amartya Sen toma como ponto central do desenvolvimento econômico a expansão das liberdades individuais, incluindo liberdades políticas, econômicas e sociais, bem como oportunidades de escolha e acesso a serviços básicos, como saúde e educação. Através da abordagem das capacitações, Sen e Nussbaum ampliam esta temática trazendo a importância do exercício das capacitações individuais como forma de definir e atingir os objetivos pessoais e sociais dos integrantes de uma sociedade por meio de sua autonomia. Assim, é proposta uma lista de capacitações essenciais que devem ser oportunizadas aos indivíduos como forma de desenvolvimento, entre elas, a educação.

A teoria de James Heckman mostra que o investimento na primeira infância obtém retornos econômicos e sociais, justamente por se tratar de uma fase crítica de desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas, como o caráter. Dessa forma, o autor explica que os benefícios de programas de desenvolvimento na primeira infância se estendem à sociedade por aumentar a autonomia dos indivíduos constituintes de uma coletividade, de modo a gerar resultados de redução da pobreza, aumento de produtividade, redução de custos sociais e aumento da equidade.

Em conjunto, as teorias sugerem a importância do desenvolvimento econômico não apenas guiado aos resultados de produto econômico, mas com mudanças sociais de oportunidade dos indivíduos de exercer suas próprias liberdades e desenvolver suas capacitações. Tendo em vista o retorno social obtido através do investimento em primeira infância, ocorrido por se tratar de uma janela de oportunidades no desenvolvimento dos seres humanos, é possível concluir que investir na primeira infância é uma maneira importante de expandir essas capacidades e desenvolver uma sociedade constituída por indivíduos com autonomia para exercer suas liberdades.

Embora o Brasil tenha construído uma das mais completas legislações de proteção à criança e ao adolescente (UNICEF, 2018), permanecem grandes desafios para atingir níveis consideravelmente bons em termos de desenvolvimento humano no escopo da educação infantil. Tendo em vista a importância exposta pela teoria do desenvolvimento humano de uma análise ampla e multidimensional (SEN, 2010), é importante que o

Estado realize seu planejamento de políticas públicas de educação infantil orientado por dados considerando as especificidades de cada região, serviços e suas necessidades, de modo a identificar as oportunidades de melhoria que possam contribuir para o desenvolvimento humano daqueles indivíduos que estão recebendo a educação. E, no futuro, contribuir para uma sociedade constituída por indivíduos autônomos e com cada vez menos privações.

Apesar dos avanços, o panorama brasileiro revela um grande desafio para a educação infantil brasileira, principalmente no que se refere às desigualdades. Tendo em vista a importância crítica da primeira infância no desenvolvimento de um indivíduo e suas contribuições para a sociedade como um todo (HECKMAN, 2010), é importante que as políticas públicas estejam direcionadas no sentido de encerrar o movimento cíclico de desigualdade, seja nos âmbitos regionais, sociais, étnicos, de gênero e quaisquer outros que possam ser aferidas, por meio de ações embasadas nas teorias apresentadas e na extensa lista de materiais de apoio para as políticas públicas existente, de modo a permitir que os contextos sociais e individuais dos agentes do futuro não interfiram no exercício de suas capacidades (NUSSBAUM, 2007).

Há uma gama de materiais de apoio para os municípios utilizarem como subsídio à elaboração das políticas educacionais e à produção de indicadores de eficácia da despesa pública. A formulação de políticas públicas nacionais em prol de melhores níveis de educação é abordada por Sen, Nussbaum e Heckman em suas teorias. É importante lembrar que, muito embora muitos círculos políticos acreditam que o desenvolvimento humano é um luxo restrito aos países mais ricos (SEN, 2010), suas propostas têm como alicerce o acesso às formas mais básicas de cidadania para esses indivíduos, como a nutrição adequada, um ambiente favorável ao aprendizado, professores qualificados e a participação familiar no processo educativo.

Destacando ainda que o cérebro infantil está em constante desenvolvimento e precisa ser adequadamente estimulado para atingir todo o seu potencial, Heckman (2010) indica a priorização do investimento de qualidade na primeira infância para crianças em risco, com foco em desenvolver habilidades cognitivas e o caráter no início do ciclo de vida, a partir do argumento de que esta é uma estratégia que demanda de

baixo custo e que produz retornos consideráveis; dessa forma o autor argumenta que é necessário fornecer recursos de desenvolvimento para as crianças e suas famílias.

Alinhada às teorias de Heckman e Sen, a UNICEF indica ações para o gestor municipal com o objetivo de cumprir a meta de universalização da educação infantil. Entre elas, destaca-se planejar o aumento das vagas e identificar as crianças em situação de exclusão escolar, assim como as respectivas localizações delas, expandir o conhecimento acerca da importância da educação infantil à comunidade e incentivar práticas entre os setores de forma colaborativa para garantir a manutenção e propagação das políticas públicas (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF, 2022).

Por fim, é importante que as políticas públicas considerem as exigências e necessidades características da educação infantil para oferecimento de um ciclo educacional eficaz e de qualidade levando em conta as especificidades de cada região ou município neste caminho em busca da universalização do ensino infantil. Assim como este deve ser tratado como compromisso social, articulado em ambiente colaborativo entre vários segmentos da sociedade e com a participação de todas as instâncias governamentais, a fim de garantir que nenhuma criança seja deixada para trás em busca de um futuro mais próspero no panorama brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABUCHAIM, Beatriz. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2018.

ARAÚJO, Raimundo. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 33, n. 121, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/x9Z8V7rhXnzBVP785mjzjyx/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Página Institucional**, [s. l.], [2023?]. Disponível em: <http://www.idhbrasil.org.br/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BARROS, R.P.; MENDONÇA, R. **Infância e sociedade no Brasil**: as consequências da pobreza diferenciadas por gênero, faixa etária e região de residência. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

BECCHI, E.; BONDIOLI, A.; FERRARI, M. Indicatori e Scala della Qualità Educativa del Nido – ISQUEN. *In*: CIPOLLONE, L. **Indicatori e strumenti per valutare il nido**. Bergamo: Edizioni Junior, 1999.

BEGNINI, Sergio; TOSTA, Humberto. A eficiência dos gastos públicos com a educação fundamental no Brasil: uma aplicação da análise envoltória de dados (DEA), **Revista Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 17, n. 46, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2017v17n46p43/12048>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Educação e sociedade no Brasil após 1930. *In*: PIERUCCI, A.; SOUZA, B.; CAMARGO, C *et al.* **O Brasil Republicano**. 2. ed. São Paulo: Difel, 2009.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. [S. l.], [2015?]. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014#:~:text=META%207%20Fomentar%20a%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica,atingir%20as%20seguintes%20m%C3%A9dias%20nacionais%20para%20o%20Ideb>. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Contribuições para a política nacional**: avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto. Curitiba: UFPR, 2015. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/04/seb_avaliacao_educacao_infantil_a_partir_avaliacao_contexto.pdf. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais da qualidade para a educação infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da qualidade na educação infantil.** Brasília: Secretaria da Educação Básica, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf. Acesso em: 9 mar. 2023.

BONDIOLI, Anna; SAVIO, Donatella. **Participação e qualidade em educação da infância.** Curitiba: UFPR, 2013.

BONDIOLI, A.; FERRARI, M. AVSI. **Autovalutazione della Scuola dell'Infanzia: uno strumento di formazione e il suo collaudo.** Bergamo: Edizioni Junior, 2008.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/>. Acesso em: 27 fev. 2023.

CARVALHO, Ademar de Lima. **A qualidade na educação: uma exigência possível.** Campo Grande, MS, Série-Estudos, n. 29, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/article/download/124/64>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Execução da despesa por Área de Função.** Brasília: Portal da Transparência, 2019. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/despesas/funcao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&funcaoSubfuncao=FN12%2CSB368%2CSB365%2CSB847&colunasSelecionadas=mesAno%2Cfuncao%2CsubFuncao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidadada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago%2CorgaoSuperior&ordenarPor=funcao&direcao=asc>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CROZATTI, J. Ensino Fundamental no Brasil: a Média do Gasto Por Aluno, o IDEB e Sua Correlação nos Municípios Brasileiros. *In: XXXV Encontro da ANPAD*, 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. Investing in our Young people. **NBER Working Paper**, Cambridge, n. 16201, 2010.

FARALLI, Carla; NUSSBAUM, Martha. On the New Frontiers of Justice: a Dialogue. **Ratio Juris**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 145-161, 2007. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/NUSOTN>. Acesso em: 5 dez. 2022.

FRANCO, Luiza. Investir em educação para a primeira infância é melhor 'estratégia anticrime', diz Nobel de Economia. **BBC News Brasil**, São Paulo, 21 maio 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>. Acesso em: 30 jan. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; UNDIME; UNICEF. **Desigualdades na Garantia do Direito à Pré-escola**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/desigualdades-direito-preescola/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: uma alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. [S. l.]: Cenpec, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF. **Brazil Education Dashboard**. [S. l.], [2022?]. Disponível em: <https://dash-service.azurewebsites.net/?viz=ds&prj=brazil&page=child-education#quality>. Acesso em: 01 mar. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/481/file/Cenario_da_exclusao_escolar_no_Brasil.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**, 7. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2022.

HECKMAN, James. **Os ABCs da melhoria das condições de saúde com o desenvolvimento na primeira infância**. 2017. Apresentação em PDF. Disponível em: https://heckmanequation.org/wpcontent/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSV_HealthTrainingDeck_030515.pdf. Acesso em: 9 fev. 2023.

HECKMAN, James; PINTO, Rodrigo; SAVELYEV, Peter. Perry Preschool e Caráter: as características de caráter são mais importantes do que o QI para impulsionar melhores resultados de vida. **Heck Man Equation**, [s. l.], 2013a. Disponível em: https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_20FMCSV_PerryPreschool_012715.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

HECKMAN, James; SAVELYEV, Peter. Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. **American Economic Review**, [s. l.], v. 103, n. 6, p. 2052-2086, 2013b. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.103.6.2052>. Acesso em: 5 jan. 2023.

HECKMAN, James. Schools, skills and synapses. **Economic Inquiry**, [s. l.], v. 46, n. 3, p. 289-234, 2008. Disponível em: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_2008_EI_v46_n3.pdf. Acesso em: 8 jan 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Indicadores financeiros educacionais**. [2021?]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 16 mar. 2023.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISA EM ECONOMIA SOCIAL - LEPES. **Webinar**: Naercio Menezes Filho [resumo]. jul. 2020. Disponível em: <http://lepes.fearp.usp.br/naercio-menezes-filho/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

MENEZES FILHO, Naercio; PAZELLO, Elaine. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. **Economics of Education Review**, [s. l.], v. 26, n. 6, p. 660-672, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4837341_Do_teachers%27_wages_matter_for_proficiency_Evidence_from_a_funding_reform_in_Brazil. Acesso em: 28 jan. 2023.

NEDER, Raquel do Nascimento. A teoria do desenvolvimento de Amartya Sen: uma discussão teórico-empírica do papel das liberdades humanas. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. **Anais [...]**. São Luís, UFMA, 2019.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA – NCPI. **Página Institucional**, 2023. Disponível em: <https://ncpi.org.br/sobre/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities**: the human development approach. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

NUSSBAUM, Martha C. **Not for profit**. 14. ed. Princeton: Princeton University Press, 2010.

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da Justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução: Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. **The quality of life**. New York: Clarendon Press, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Education for all by 2015 - will we make it?** Paris: UNESCO Publishing, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Glossário de Terminologia Curricular**, Genebra: UNESCO, 2016.

PANSIERI, Flávio. A liberdade como direito fundamental ao desenvolvimento. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 38, p. 239-263, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/download/727/943/2925>. Acesso em: 4 mar. 2023.

PETROLI, Denielle Pinto; RIBEIRO, Thales Brandão. A teoria das capacidades de Martha Nussbaum e a sua materialização no âmbito normativo, social e biopsicossocial de pessoas com deficiência no Brasil. 2019, [s. l.], **Anais [...] VI ENADIR**, 2019. Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/anais-vi-enadir-gt06>. Acesso em: 7 fev. 2023.

SAITO, M. Amartya Sen's capability approach to education: a critical exploration. **Journal of Philosophy of Education**, London, v. 37, n. 1, p. 17-33, 2003.

SANDRONINI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**: Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2004.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação**: trajetórias, limites e perspectivas. 11.ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. Development as Capability Expansion. *In*: FUKUDA-PARR, S *et al.* **Readings in Human Development**. New Delhi and New York: Oxford University Press, 2003.

SEN, Amartya. **Equality of what?** The tanner lecture on human values. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

SILVA, Michel; COELHO, Giovane. O conceito de Justiça em Amartya Sen e sua contribuição para redução da desigualdade social. *In: XVI SEMINÁRIO INTERNACIONAL – DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 2019, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2019.

SILVAD. A.; NELSON, A. V. M.; SILVA, M. A. R. Do Desenvolvimento como Crescimento Econômico ao Desenvolvimento como Liberdade: a evolução de um conceito. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 16, n. 42, p. 42–71, 2017. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.42.42-71. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5827>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SOUZA, Nali. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação básica**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica 2020**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2020. Disponível em: <http://anuarioeducacaobasica.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME. **Relatório de pesquisa**: perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009. Brasília: UNDIME, 2012.

UNTERHALTER, Elaine. **Education, capabilities and social justice**. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146971>. Acesso em: 9 mar. 2023.

UNTERHALTER, Elaine; VAUGHAN, Rosie; WALKER, Melanie. The capability approach and education. **Prospero**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 13-21, 2007.