

Financiamento da educação infantil

execução orçamentária das políticas públicas destinadas às creches no Brasil

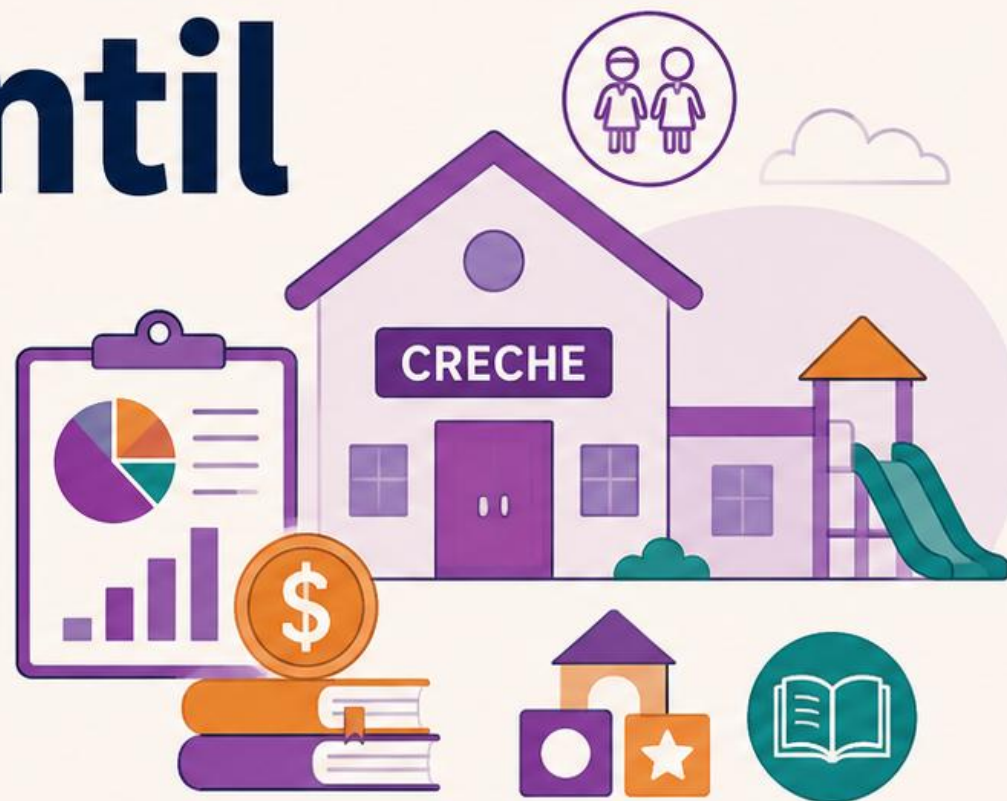


Comissão Mista de Orçamento · Câmara dos Deputados e Senado Federal



Deputada Federal Luciene Cavalcante

Lei nº 15.326/2026 — Somos Todas Professoras



Da assistência social à incorporação gradual das creches ao financiamento da educação básica.

trajetória de passagem do modelo assistencial para um financiamento educacional ainda insuficiente e fragmentado.

Antes de 1988

creches vinculadas à assistência social, filantropia, convênios e apoio às mães trabalhadoras.



1988

Constituição: creche e pré-escola tornam-se direito da criança e dever do Estado.



1996

LDB: educação infantil é reconhecida como primeira etapa da educação básica.



1998

Fundeb redistribui recursos apenas pelo ensino fundamental; educação infantil fica fora.



2006/2007

EC 53 e Fundeb: matrículas de creche e pré-escola passam a contar na redistribuição.



2007

Proinfância amplia apoio federal para construção e equipagem de unidades.



2009

PNAE e PDDE passam a atender toda a educação básica, inclusive a educação infantil.



2014

PNE: universalizar pré-escola e atender 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches.



2020/2021

Fundeb permanente: cresce a complementação da União e surge o VAAT.



2026

complementação da União alcança 23%; parte da complementação-VAAT deve ir à educação infantil.



2007

marco em que a creche passa a contar na redistribuição do Fundeb.



50%

dos recursos globais da complementação-VAAT devem ser destinados à educação infantil.



23%

é a complementação mínima da União ao Fundeb em 2026.



Antes de 1988: a creche era assistência, não uma política educacional universal.

o atendimento tinha origem dual e o financiamento era pulverizado, instável e predominantemente assistencial.



Origem dual do atendimento

jardins de infância tinham caráter educacional e alcançavam sobretudo famílias de maior renda; creches assistenciais atendiam principalmente filhos de mulheres trabalhadoras e famílias pobres.



Funções predominantes

nas creches, predominavam ações de guarda, alimentação, higiene, proteção e apoio às mães, e não uma política educacional universal estruturada.



Como se financiava

o custeio era pulverizado entre instituições filantrópicas, associações comunitárias, empresas, convênios e órgãos de assistência social.



Antes de 1988, a educação infantil não possuía fonte estável, lógica universal nem mecanismo educacional de financiamento.

A creche ainda não integrava plenamente o sistema educacional e dependia de arranjos fragmentados de custeio.

1988 e 1996: o direito nasce antes do financiamento específico.

a Constituição cria o dever estatal; a LDB educacionaliza a creche, mas ainda sem fundo próprio nem transferência automática.



1988 — Constituição

creche e pré-escola tornam-se direito da criança e dever do Estado. A educação infantil passa a integrar o campo dos direitos educacionais.



Financiamento geral

a União deve aplicar pelo menos 18% de seus impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino; estados e municípios, pelo menos 25%. A educação infantil pode ser custeada com esses recursos, especialmente pelos municípios.



1996 — LDB

a educação infantil é definida como primeira etapa da educação básica. Os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, mas a lei não cria fundo específico, complementação automática nem valor mínimo por vaga.



A creche se torna direito e passa a integrar a educação básica, mas seu financiamento continua sem mecanismo próprio e suficiente.

Em 1988 nasce a obrigação estatal; em 1996 a creche é formalmente incorporada à educação básica.

1998–2006: o Fundef prioriza o ensino fundamental e deixa a educação infantil fora.

o principal mecanismo redistributivo da educação básica não reconhecia as matrículas de creche e pré-escola.



Como funcionava

o Fundef redistribuía recursos conforme as matrículas do ensino fundamental e o valor anual por aluno. A subvinculação estava voltada a essa etapa.



O que ficava de fora

matrículas em creche e pré-escola não geravam redistribuição, não atraíam complementação federal e não contavam para o retorno dos recursos do fundo.



Consequência para os municípios

os municípios permaneciam responsáveis pela educação infantil, financiando-a com recursos próprios, parcela dos 25% constitucionais, convênios e outras fontes gerais.



O direito à creche já existia, mas o principal fundo educacional do período não reconhecia financeiramente suas matrículas.

A literatura especializada identifica esse período como uma etapa de proteção financeira insuficiente da educação infantil.



2007–2009: o Fundeb inclui a educação infantil e o apoio complementar se amplia.

as matrículas de creche passam a contar na redistribuição, enquanto programas federais apoiam infraestrutura e funcionamento.



Fundeb — 2007

a educação infantil entra no fundo redistributivo da educação básica. As matrículas passam a contar com ponderações, mas o fundo não é exclusivo da creche nem garante, por si só, o custo real da oferta.



Proinfância — 2007

o programa financia construção, ampliação e equipagem de creches e pré-escolas, fortalecendo a expansão física da rede.



PNAE e PDDE — 2009

a alimentação escolar e o apoio a pequenas despesas e melhorias passam a alcançar toda a educação básica, inclusive a educação infantil.



A expansão da creche passa a depender de duas frentes combinadas: infraestrutura para abrir vagas e custeio permanente para mantê-las funcionando.

Fundeb financia manutenção e funcionamento; Proinfância, PNAE e PDDE cumprem papéis complementares.

2014–2026: metas nacionais, Fundeb permanente e nova prioridade à educação infantil.

há avanço institucional, mas o financiamento segue sem fundo exclusivo e com forte dependência da coordenação federativa.



2014 — PNE

a Meta 1 prevê universalizar a pré-escola para 4 e 5 anos e atender pelo menos 50% das crianças de até 3 anos em creches. O PNE fixa metas e planejamento, mas não transfere recursos automaticamente.



2020/2021 — Fundeb permanente

a EC 108/2020 e a Lei 14.113/2020 tornam o Fundeb permanente, ampliam a complementação da União e consolidam novo desenho redistributivo.



VAAF, VAAT e VAAR

o VAAF complementa fundos estaduais abaixo do mínimo; o VAAT olha a disponibilidade total de recursos das redes; o VAAR adiciona critério de gestão, atendimento, aprendizagem e equidade.



Prioridade à educação infantil

50% dos recursos globais da complementação-VAAT devem ser destinados à educação infantil. Em 2026, a complementação mínima da União ao Fundeb alcança 23%.



A creche avança no desenho federativo do financiamento, mas o sistema ainda não resolve plenamente a insuficiência e a fragmentação do custeio.

Há metas, redistribuição ampliada e prioridade parcial à educação infantil, mas não existe fundo exclusivo nem contabilidade nacional precisa do gasto em creches.

Metade do VAAT deve financiar a educação infantil.



A regra é nacional: pelo menos 50% da complementação-VAAT da União deve chegar às creches e pré-escolas, mas o percentual obrigatório não é igual para todos os municípios.



Regra nacional

A Lei do Fundeb determina que, no conjunto do país, pelo menos 50% de toda a complementação-VAAT da União seja destinada à educação infantil.

50%
do VAAT nacional



Como o FNDE define o mínimo

Para cada município beneficiado, o FNDE fixa um percentual mínimo individual, calculado com base no Indicador da Educação Infantil (IEI).



déficit de vagas e cobertura



vulnerabilidade socioeconômica

Por isso, alguns municípios ficam acima e outros abaixo de 50%.



O que precisa ser fiscalizado

É preciso verificar município por município se o valor mínimo obrigatório foi realmente executado em creches e pré-escolas.

VAAT recebido × percentual do IEI
= valor mínimo obrigatório para a educação infantil



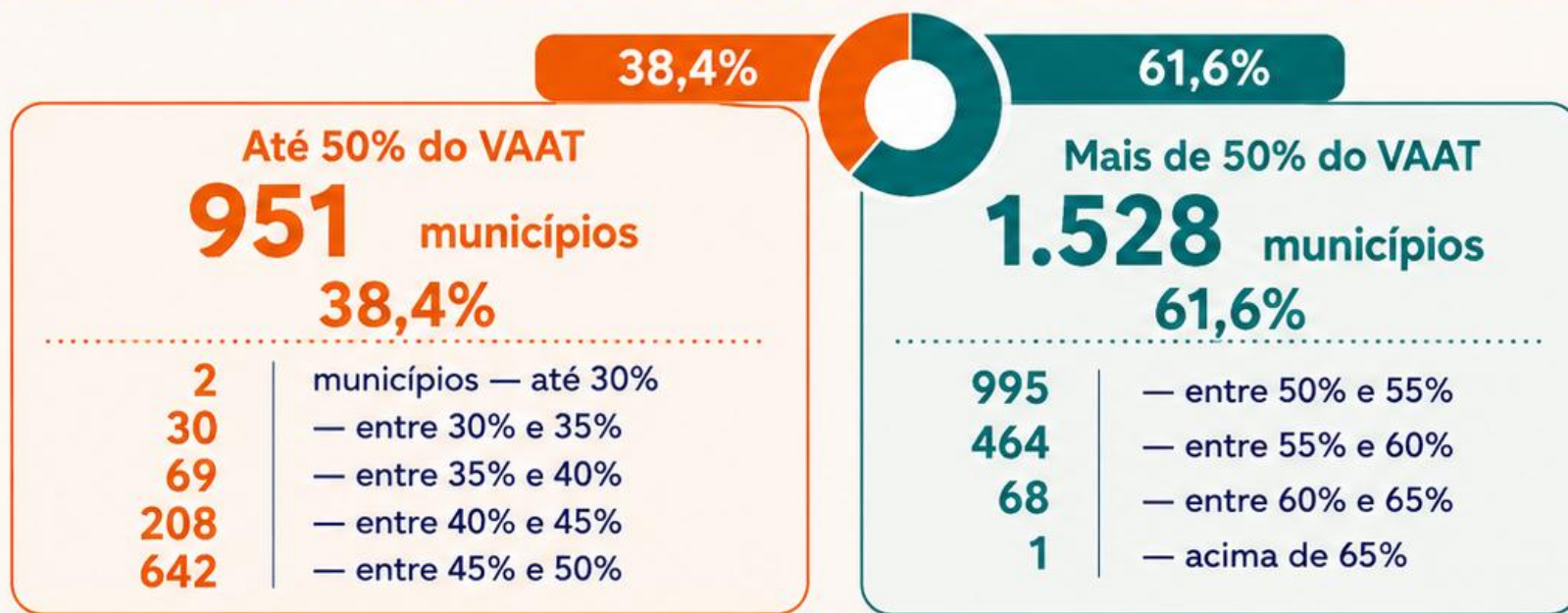
Não basta receber o recurso: é preciso demonstrar onde foi aplicado, quanto foi executado e quais vagas e condições de atendimento foram efetivamente financiadas.

A fiscalização deve comparar o mínimo obrigatório com a despesa efetivamente realizada na educação infantil.



Em 6 de cada 10 municípios, mais da metade do VAAT deve ir à educação infantil.

Dos 2.479 municípios beneficiários do VAAT em 2026, 1.528 — 61,6% — têm obrigação de aplicar mais de 50% da complementação na educação infantil. A variação decorre do Indicador da Educação Infantil (IEI), calculado conforme o déficit de atendimento e a vulnerabilidade socioeconômica de cada município.



O que isso significa

Na maioria dos municípios beneficiários do VAAT, a regra individual mínima para a educação infantil já supera 50%. O desafio agora é fiscalizar se esses percentuais estão sendo efetivamente cumpridos na execução orçamentária.



A prioridade legal já está definida município por município — falta verificar a execução.

Fiscalizar exige comparar o percentual mínimo do IEI com o VAAT recebido e com a despesa efetivamente realizada em creches e pré-escolas.



A educação infantil tem peso maior na distribuição do Fundeb.



Além da obrigação de aplicar parte do VAAT na educação infantil, o Fundeb também prioriza a etapa pelos fatores de ponderação: cada matrícula recebe um peso na divisão dos recursos do Fundo.



Referência do cálculo

A matrícula de referência é a dos anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial, com fator 1,00. A partir dela, as demais etapas e modalidades recebem pesos diferenciados.

1,00
referência



Fatores da creche em 2026

	no VAAF	no VAAT
creche pública parcial	1,25 no VAAF	1,60 no VAAT
creche pública integral	1,55 no VAAF	1,90 no VAAT



O que isso significa

Quanto maior o fator, maior a participação daquela matrícula no cálculo dos recursos destinados à rede de ensino. Por isso, a matrícula de creche — especialmente em tempo integral — gera peso maior na distribuição do Fundeb.

creche integral = maior peso



A prioridade aparece dentro da própria fórmula do Fundeb.

Os fatores de ponderação reconhecem que a educação infantil, sobretudo a creche, precisa de mais recursos por matrícula do que a referência de fator 1,00.



A ponderação reconhece que a creche custa mais.

Os fatores são diferenciados porque a educação infantil exige condições específicas de funcionamento. Isso representa um avanço, mas o peso da matrícula não resolve sozinho o custo real da oferta.



Por que a creche custa mais

- mais profissionais por criança
- turmas menores
- jornadas mais longas
- alimentação, higiene e cuidados permanentes
- espaços e equipamentos adequados à primeira infância



Como a ponderação responde

A oferta integral recebe peso maior que a parcial. A rede pública também recebe, em geral, peso maior que a conveniada. Assim, o Fundeb reconhece que a creche demanda condições mais custosas de funcionamento.



O avanço

A diferenciação dos fatores representa um avanço no reconhecimento do maior custo da educação infantil e da necessidade de proteger financeiramente a etapa dentro da distribuição do Fundo.



O limite do mecanismo

O fator apenas aumenta o peso da matrícula na distribuição do Fundeb. Ele não define o custo real da vaga nem garante, sozinho, remuneração adequada, infraestrutura, número suficiente de professoras e qualidade do atendimento.



Ponderar melhor não é o mesmo que financiar suficientemente.

Para transformar o maior peso da matrícula em qualidade real, ainda são necessários valorização docente, infraestrutura adequada, jornada compatível, equipes suficientes e investimento continuado.



O financiamento atual da educação infantil não vem apenas do Fundeb.

Em 2026, uma rede municipal financia a educação infantil por várias fontes simultâneas, com funções diferentes no custeio, na redistribuição e na expansão da oferta.



25% vinculados

Municípios devem aplicar pelo menos 25% das receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino. Esses recursos pagam salários, encargos, manutenção, materiais, contratos, serviços, gestão e parte dos investimentos. Não existe percentual nacional específico desses 25% reservado à educação infantil.



Fundeb

O município contribui com parcelas de impostos e transferências e recebe recursos conforme matrículas ponderadas. Pode receber VAAF, VAAT e VAAR e deve cumprir as vinculações legais. É a principal estrutura redistributiva, mas não corresponde a todo o gasto educacional.



Salário-educação

Contribuição social recolhida das empresas e aplicada em programas, projetos e ações da educação básica pública. A distribuição envolve cota federal, cotas estaduais e cotas municipais. Pode apoiar a educação infantil, mas não é repartido por creche e pré-escola.



PNAE

Financia suplementarmente a alimentação escolar. Na educação infantil, a prefeitura normalmente precisa complementar os valores federais para cobrir o custo integral das refeições.



PDDE

Financia pequenas despesas e melhorias físicas e pedagógicas das unidades. É complementar e não cobre o custo estrutural de uma creche.



Proinfância e PAR

Financiam obras, ampliação, mobiliário e equipamentos. São fundamentais para a expansão física, mas dependem de planejamento, projetos, seleção e execução das obras.



Transferências estaduais

Os estados contribuem principalmente por sua participação na formação do Fundeb, pela redistribuição aos municípios e por programas de cooperação, convênios, obras, equipamentos ou assistência técnica. Em muitos estados, a contribuição ao Fundeb é o principal mecanismo permanente de colaboração financeira.



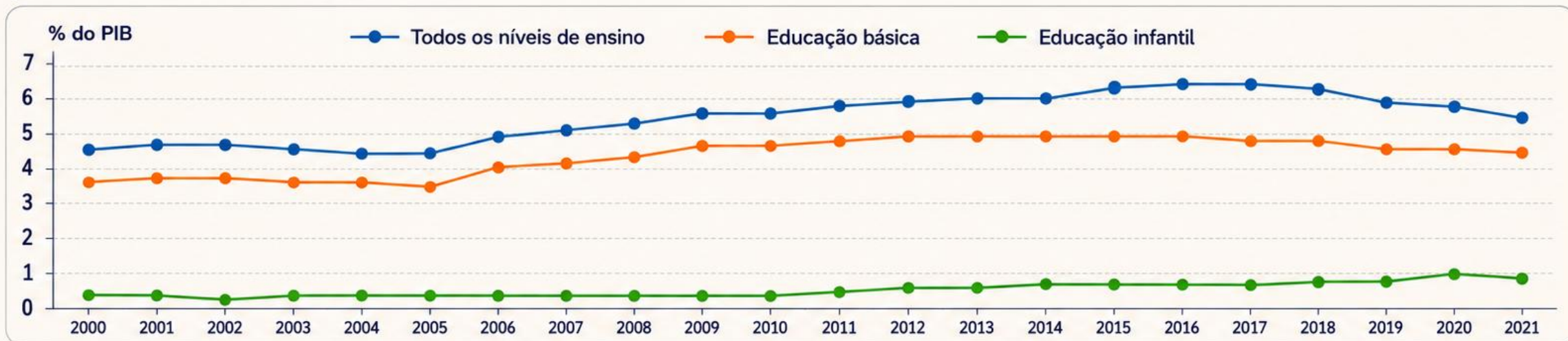
A educação infantil depende de uma cesta de financiamento.

O Fundeb organiza a redistribuição, mas o funcionamento das creches e da pré-escola depende também de recursos próprios, complementações federais, programas suplementares, investimentos em infraestrutura e cooperação estadual.



O investimento em educação infantil cresce, mas segue muito abaixo do gasto educacional total.

Percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino — Brasil, 2000–2021.



0,4% → 0,9% do PIB

A educação infantil praticamente dobra seu peso no PIB entre 2000 e 2021.



Pico de 1,0%

O maior valor da série para educação infantil aparece em 2020; em 2021, o indicador recua para 0,9%.



4,6% → 5,5%

O investimento público total em educação cresce no longo prazo, com pico de 6,3% do PIB em 2016 e 2017.



A educação infantil ganha espaço na série histórica do Inep, mas continua representando parcela pequena do esforço educacional total.

Em 2021, ela corresponde a 0,9% do PIB, enquanto a educação básica soma 4,5% e o total investido em educação alcança 5,5%.



Fonte: Inep — Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao PIB, por Nível de Ensino — Brasil, 2000–2021.



Cobertura ainda insuficiente.

A creche avançou, mas o acesso segue distante da nova meta nacional.



41,7%

das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola ou creche em 2025.



94,9%

das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escola.



+18,3 p.p.

é o avanço necessário para que a cobertura de 0 a 3 anos alcance a nova meta nacional de 60%.



Isso corresponde a **aproximadamente 4,1 milhões** de crianças.



Essa diferença não deve ser convertida automaticamente em número de vagas sem considerar projeções demográficas, distribuição territorial e demanda manifesta.



O país ampliou o acesso, mas ainda está longe de universalizar a creche em patamar compatível com a nova meta nacional.



Falta de oferta ainda impede o acesso.

Parte relevante da não frequência decorre da ausência de vagas.



33,4%

das crianças de **2 e 3 anos** que não frequentavam creche em 2025 estavam fora porque não havia unidade na localidade, faltava vaga ou a matrícula não era aceita em razão da idade.



28,1%

das crianças de **0 e 1 ano** que não frequentavam creche estavam fora pelos mesmos motivos ligados à insuficiência da oferta.



As dificuldades eram mais intensas nas regiões Norte e Nordeste.

Para a CMO, isso evidencia que a expansão da cobertura exige investimento em capacidade instalada e custeio permanente.



A não frequência não pode ser tratada apenas como opção da família: há demanda impedida por falta de oferta.

O acesso à creche segue profundamente desigual.

Renda ainda define quem consegue exercer o direito.



60%

20% mais ricos

das crianças de 0 a 3 anos frequentavam a educação infantil em 2024.



30,6%

20% mais pobres

das crianças de 0 a 3 anos frequentavam a educação infantil em 2024.



A cobertura entre os mais ricos era praticamente o dobro da observada entre os mais pobres.



O problema não é apenas quantitativo: o financiamento atual ainda permite que renda, localização e capacidade fiscal municipal condicionem o acesso a um direito.

A desigualdade de cobertura mostra que a expansão da educação infantil precisa ser orientada por equidade, e não apenas por médias nacionais.

Educação infantil de qualidade depende da valorização das professoras.



Na creche e na pré-escola, cuidar, brincar e educar formam uma unidade pedagógica; por isso, a qualidade da oferta exige reconhecimento, formação e carreira para quem atua diretamente com bebês e crianças.



Cuidado também é docência

Troca, alimentação, banho, sono, acolhimento, linguagem e brincadeira não são tarefas externas à educação. Na educação infantil, esses momentos integram o trabalho pedagógico.



A ciência confirma

Na primeira infância, o desenvolvimento é intenso e integrado. Harvard registra mais de 1 milhão de novas conexões neurais por segundo; interações responsivas e fala dirigida fortalecem linguagem, vínculo e aprendizagem.



Quem sustenta a etapa

Segundo o Censo Escolar 2024, a educação infantil reúne cerca de 687 mil docentes; 96,1% são mulheres e 81,9% possuem nível superior completo.

687 mil
docentes

96,1%
são mulheres

81,9%
nível superior
completo



Valorizar melhora a qualidade

Reconhecer essas profissionais como professoras fortalece remuneração, estabilidade, formação continuada, progressão funcional e condições de trabalho — fatores decisivos para a qualidade da educação infantil.



Sem valorização docente, não há educação infantil de qualidade.

A qualidade da creche depende de professoras reconhecidas, formadas, protegidas por carreira e integradas ao magistério, porque o cuidado é parte do processo educativo.

