

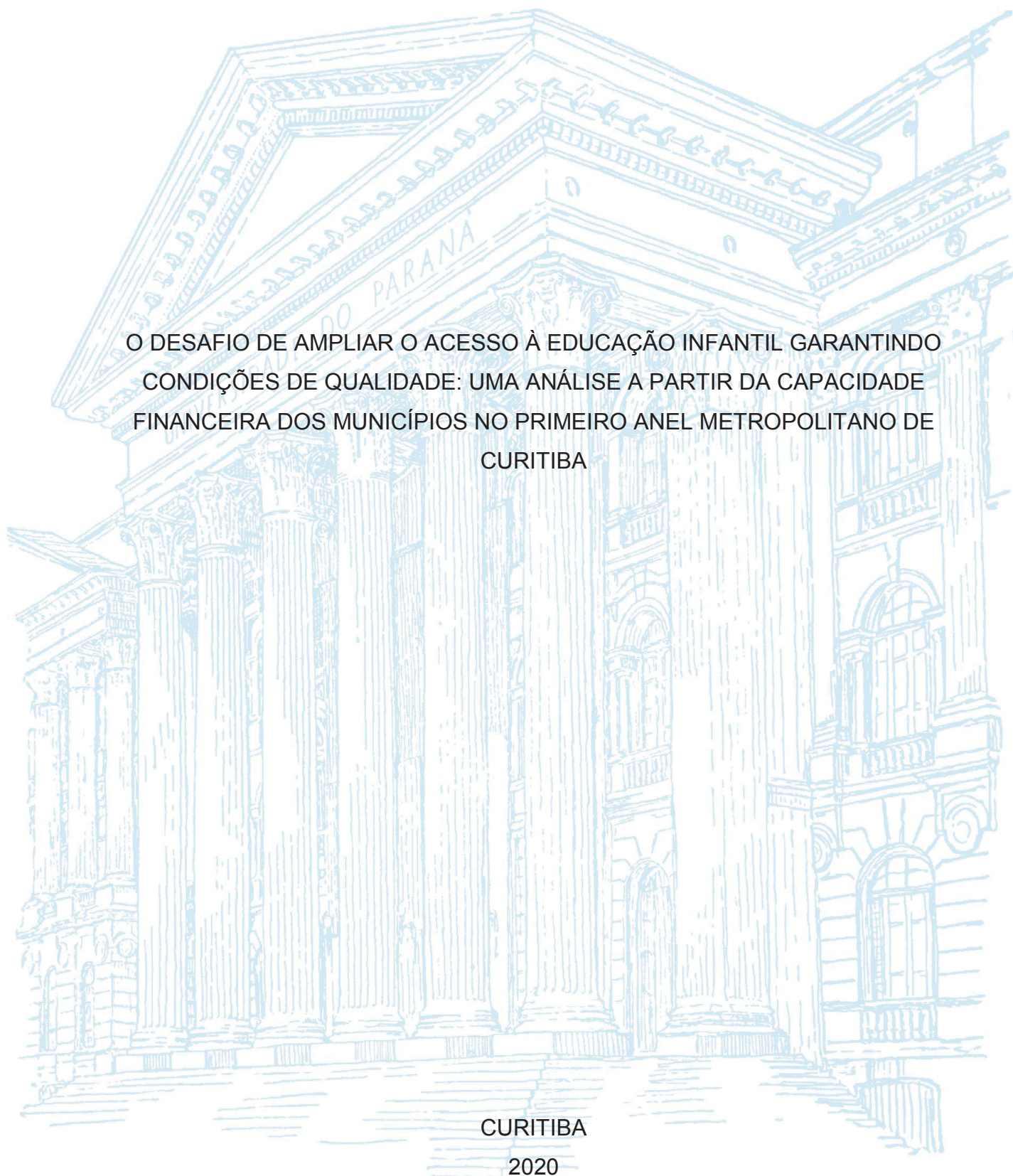
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO

O DESAFIO DE AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL GARANTINDO  
CONDIÇÕES DE QUALIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CAPACIDADE  
FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DE  
CURITIBA

CURITIBA

2020



DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO

O DESAFIO DE AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL GARANTINDO  
CONDIÇÕES DE QUALIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CAPACIDADE  
FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DE  
CURITIBA

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Educação, no  
curso de Pós-Graduação em Educação, Linha de  
Políticas Educacionais, Setor de Educação,  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Adriana A. Dragone Silveira

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Bruno, Dhaiene de Jesus dos Reis.

O desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil garantindo condições de qualidade : uma análise a partir da capacidade financeira dos municípios no Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba / Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno – Curitiba, 2020.

205 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Adriana A. Dragone Silveira

1. Educação infantil. 2. Educação – Aspectos econômicos – Curitiba (PR). 3. Educação e Estado. 4. Educação – Financiamentos. 5. Educação – Qualidade. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -  
40001016001P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO** intitulada: **O desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil garantindo condições de qualidade: uma análise a partir da capacidade financeira dos municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba**, sob orientação da Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 18 de Setembro de 2020.

Assinatura Eletrônica  
09/10/2020 18:38:13.0  
ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica  
09/10/2020 16:42:21.0  
THIAGO ALVES  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
21/10/2020 15:54:58.0  
BIANCA CRISTINA CORREA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica  
09/10/2020 16:32:49.0  
GABRIELA SCHNEIDER  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Aos meus pais,  
por toda dedicação e amor incondicional.

Ao meu doce Ricardo  
por seu amor e por tornar meus dias mais alegres.

## AGRADECIMENTOS

Ao fim deste percurso, cheio de desafios, incertezas, conquistas e crescimento, sinto-me grata por ter encontrado nele pessoas que tornaram o caminhar mais fácil. Encerro esta jornada em período de distanciamento social, mas a distância física não impediu de ter o apoio daqueles que são fundamentais.

Em especial, aos meus pais, os grandes responsáveis pela pessoa que sou hoje e os maiores incentivadores na minha vida. Agradeço a compreensão, o carinho e o apoio com que sempre me acolhem. Obrigada por todo tempo e investimento dedicado a mim, minha gratidão e o meu amor por vocês são eternos. Essa conquista é nossa!

Ao meu doce Ricardo, companheiro de vida, com quem dividi neste tempo todas as emoções e sentimentos vividos na pós-graduação, agradeço pela paciência, cuidado e generosidade. Te amo ainda mais!

À minha querida orientadora, Prof<sup>a</sup> Adriana Dragone Silveira, pela confiança, por compartilhar comigo seu tempo, pelo cuidado e respeito que são suas marcas no exercício da docência. Obrigada por me conduzir, me desafiar e me inspirar. Minha admiração por você vai além da vida acadêmica!

Aos professores da Linha de Políticas Educacionais, em especial aqueles que fazem parte da minha trajetória acadêmica desde a graduação. Às professoras Bianca Correa e Gabriela Schneider pelo tempo dedicado à leitura do meu texto e pelas valiosas contribuições feitas desde a banca de qualificação. Estendo meu agradecimento ao professor Thiago Alves pela experiência vivida na produção do artigo escrito em parceria com a Prof<sup>a</sup> Adriana, nossas conversas contribuíram muito para análise dos dados desta dissertação.

Às minhas queridas colegas do grupo de estudos e pesquisas em Direito à Educação: Aline, Bárbara, Denize, Geane, Joelma, Kátia, Maíra, Marcia e Soeli, por tantas contribuições feitas no processo de escrita. Vocês são mulheres admiráveis e tenho muito orgulho de fazer parte deste grupo. Em especial, agradeço minha amiga Denize, obrigada pelas horas de conversas, mensagens, tutoriais e parceria.

Aos meus queridos colegas de turma, com certeza saímos muito diferentes desta experiência. O tempo passou rápido demais e sinto pela distância imposta neste período, guardo cada um em um lugar especial nas minhas memórias. À minha equipe de trabalho no Departamento de Educação Infantil da Secretaria



Municipal de Educação de Curitiba, onde estive na maior parte do tempo da construção desta dissertação. À valiosa equipe de OTP, onde fiz amizades que levo para a vida. Em especial à Vanessa, minha gerente e para sempre pedagoga de referência e à Danieli Cruzetta, a mamãe da Alice, com quem divido a paixão pela Educação Infantil e pelas políticas educacionais. Para sempre beberemos da mesma água, vocês são muito especiais na minha vida! A todos os meus amigos, uns mais próximos, outros mais distantes neste período, agradeço o apoio e a compreensão.

Por fim, agradeço à Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, pela concessão da Licença para Estudos, fundamental para que me dedicasse a elaboração deste trabalho e pudesse participar das atividades da pós-graduação.

Cumprir a função sociopolítica e pedagógica (da Educação Infantil) requer oferecer as melhores condições e recursos construídos histórica e culturalmente para que as crianças usufruam de seus direitos civis, humanos e sociais e possam se manifestar e ver essas manifestações acolhidas, na condição de sujeito de direitos e de desejos (BRASIL, 2009, p. 6).



## RESUMO

A presente pesquisa teve como objeto de investigação o direito à Educação Infantil e as condições de qualidade em que este direito tem sido ofertado pela administração pública municipal. O objeto da pesquisa se insere no campo da Política Educacional, uma vez que aborda a relação entre a demanda social pela educação das crianças de 0 a 5 anos e o posicionamento do Estado diante desta demanda. Considerando o financiamento como uma das condições necessárias para uma oferta em condições de qualidade, buscou-se investigar qual o contexto do acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos após a EC nº 59/2009, analisando as condições de qualidade em que esta oferta tem sido realizada em municípios com distintas capacidades financeiras. Para tanto, tomou-se como referência a realidade dos municípios que compõem o Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba (PAMC) composto pela capital e as cidades de: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Quanto ao tipo de análise e tratamento dos dados necessários para responder às questões norteadoras, optou-se por utilizar uma abordagem quantitativa, com o uso de indicadores selecionados a partir da orientação da legislação brasileira sobre o financiamento da educação, o acesso e as condições necessárias para a garantia de um padrão mínimo de qualidade na Educação Infantil. Para a análise dos dados os municípios foram classificados segundo sua capacidade financeira, expressa pela receita líquida municipal *per capita*. No contexto do financiamento foi possível identificar que a capacidade financeira dos municípios tem forte relação com a disponibilidade de recursos, com a proporção de receitas próprias e com o gasto aluno/ano. Além disso, os municípios se mostram muito dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente, daquelas recebidas via FUNDEB. No contexto do acesso foi observado que, ao contrário do que previam os especialistas da área, nos municípios analisados, as matrículas de creche continuaram crescendo mesmo após a EC nº 59/2009, ainda que em quantidade e proporção menor do que as da pré-escola. Também foi possível observar que o conveniamento não foi uma estratégia usada por estes municípios, mas houve um crescimento expressivo das matrículas na rede privada não conveniada, principalmente na creche, nos municípios com maiores capacidades financeiras. No contexto das condições de oferta foi identificado que esta se diferencia em vários aspectos em creche e pré-escola, principalmente no que se refere aos profissionais que atuam com as crianças e ao tipo de instituição frequentada por elas.

Palavras-chave: Direito à educação. Educação Infantil. Condições de qualidade. Financiamento da educação. Políticas educacionais.

## ABSTRACT

This research aimed at investigating the right to early childhood education and the quality conditions in which this right has been offered by the municipal public administration. The object of the research falls within the field of Educational Policy, since it addresses the relationship between the social demand for the education of children from 0 to 5 years old and the position of the State before this demand. Considering financing as one of the necessary conditions for a quality offer, we sought to investigate the access context to Early Childhood Education for children aged 0 to 5 years old after AMD No. 59/2009, which analyzes the quality conditions in which this offer has happened in municipalities with different financial capacities. Therefor, we took as reference the reality of the municipalities that form the First Metropolitan Ring of Curitiba (FMRC), which are: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. According to the type of analysis and data processing needed to answer the guiding questions, we chose the quantitative approach, having indicators selected according to the Brazilian Educational Financing Legislation, to the access and the necessary conditions to guarantee a minimum quality standard in Early Childhood Education. As for data analysis, the municipalities were classified according to their financial capacity, expressed by the municipal per capita net income. It was possible to identify that the financial capacity of the municipalities has a close relationship with the resource availability proportional to their own revenues and to the student/year expenditure. In addition, the municipalities are dependent on intergovernmental transfers, mainly those received via FUNDEB. Concerning the access, it was observed that, contrary to what specialists predicted, daycare enrollments continued to grow even after AMD No. 59/2009, although in a smaller proportional quantity. We also observed that the agreement was not strategically used by these municipalities, but an expressive growth in enrollments in the private non-affiliated daycare chain mainly in the municipalities with greater financial capacities. Concerning the offering conditions, it was identified that they differ in several aspects in daycare and preschool, mainly with regard to the professionals who work with the children and the type of institution attended by them.

Keywords: Right to education. Child education. Quality conditions. Education financing. Educational policies.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. ....	59
GRÁFICO 2 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA POTENCIAL PARA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018.....	110
GRÁFICO 3 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA <i>PER CAPITA</i> (2010-2018) EM RELAÇÃO AO CRESCIMENTO DOS PERCENTUAIS DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO (2010-2018) NOS MUNICÍPIOS DO PAMC. ....	115
GRÁFICO 4 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA <i>PER CAPITA</i> (2010-2018) EM RELAÇÃO AO GASTO ALUNO/ANO DE 2018 NOS MUNICÍPIOS DO PAMC. ....	119
GRÁFICO 5 – PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.....	133
GRÁFICO 6 – PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.....	137
GRÁFICO 7 – TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC 2010-2018. (%) .....	139
GRÁFICO 8 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO A VARIAÇÃO DO GASTO ALUNO/ANO DE 2010 A 2018. ....	143
GRÁFICO 9 – TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA EM INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS QUE OFERTAM APENAS EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC (2010-2018).....	154
GRÁFICO 10 - DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA <i>PER CAPITA</i> (2010-2018) EM RELAÇÃO AO SALÁRIO INICIAL DAS CARREIRAS QUE ATUAM EXCLUSIVAMENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2019.....	163
GRÁFICO 11 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA <i>PER CAPITA</i> (2010-2018) EM RELAÇÃO A PROPORÇÃO DE	

PROFISSIONAIS COM ENSINO SUPERIOR (LICENCIATURA OU COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA) NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICÍPAIS DO PAMC EM 2018.....	167
--	-----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS NORTEADORES DO MEC SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL .....	49
QUADRO 2 – DIMENSÕES E INFORMAÇÕES SOBRE OS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	52
QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL DE IMPOSTOS, IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VINCULADAS À MDE. ....	61
QUADRO 4 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB.....	69
QUADRO 5 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA CARACTERIZAR O CONTEXTO DEMOGRÁFICO E SOCIOECÔNOMICO MUNICÍPIOS. ...	84
QUADRO 6 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA CARACTERIZAR A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS E A OFERTA EDUCACIONAL NAS REDES MUNICIPAIS. ....	84
QUADRO 7 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS. ....	86
QUADRO 8 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS. ....	87
QUADRO 9 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DAS CONDIÇÕES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS. ....	89
QUADRO 10 – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE SUAS CAPACIDADES FINANCEIRAS.....	94
QUADRO 11 – CARREIRAS QUE ATUAM EXCLUSIVAMENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL, FORMAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA PARA INGRESSO E SALÁRIO INICIAL (NÍVEL I).....	160

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PROPORÇÃO DOS CUSTOS POR ITEM DE DESPESA.....	77
TABELA 2 – CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ) PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	79
TABELA 3 – CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PAMC POR ÁREA TERRITORIAL, POPULAÇÃO, URBANIZAÇÃO, DISTÂNCIA DA CAPITAL, IDH-M, PIB <i>PER CAPITA</i> E RECEITA LÍQUIDA MUNICIPAL <i>PER CAPITA</i> . ....	100
TABELA 4 – RECEITAS CORRENTES MUNICIPAIS DOS MUNICÍPIOS DO PAMC, 2018. ....	103
TABELA 5 – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EDUCAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA OFERTA EDUCACIONAL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC, 2018.....	104
TABELA 6 – OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC, 2018.....	107
TABELA 7 – PROPORÇÃO DO RESULTADO LÍQUIDO DO FUNDEB EM RELAÇÃO AO GASTO TOTAL COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010 E 2018. ....	112
TABELA 8 – MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO PELOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018. ....	114
TABELA 9 – GASTO ALUNO/ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010 E 2018.....	117
TABELA 10 – RELAÇÕES ENTRE VALOR ALUNO ANO DO FUNDEB PARANÁ 2018, GASTO ALUNO/ANO PRATICADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018. ....	120
TABELA 11 – NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018.....	123
TABELA 12 – TAXA DE MATRÍCULA EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010, 2016 E 2018. ....	125
TABELA 13 – MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.....	131

TABELA 14 – MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 e 2018. .....	135
TABELA 15 – RAZÃO DE CRIANÇAS POR TURMA NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018. ....	145
TABELA 16 – PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018.....	148
TABELA 17 – PROPORÇÃO DE INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS QUE OFERTAM SOMENTE EDUCAÇÃO INFANTIL E PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS NESTAS INSTITUIÇÕES NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018. ....	152
TABELA 18 – PERCENTUAL DE ESCOLAS MUNICIPAIS QUE OFERTAM CRECHE E PRÉ-ESCOLA COM BANHEIRO ADEQUADO À EDUCAÇÃO INFANTIL E PERCENTUAL DE ESCOLAS COM PARQUE INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018. .....	155
TABELA 19 – PROPORÇÃO DE AUXILIARES NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010 E 2018.....	158
TABELA 20 – PERCENTUAL DE PROFISSIONAIS COM LICENCIATURA OU COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA QUE ATUAM EM SALA NAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010 E 2018. ....	165
TABELA 21 – RAZÃO DE CRIANÇAS POR PROFESSOR E RAZÃO DE CRIANÇAS POR PROFISSIONAL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC 2010 E 2018. ....	170
TABELA 22 – ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA OBSERVADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC, 2018. ....	174
TABELA 23 – CORRELAÇÃO LINEAR DE PEARSON ENTRE AS VARIÁVEIS AS VARIÁVEIS RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA MÉDIA (2010-2018), GASTO ALUNO/ANO DE 2018, TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA. ....	178



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – SENTIDO E VALOR DA CORRELAÇÃO EM FUNÇÃO DE $R$ . .....	97
FIGURA 2 – CAPACIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DO PAMC .....	102
FIGURA 3 – GASTO ALUNO/ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PRATICADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018. ....	118
FIGURA 4 – TAXA DE MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018. ....	129
FIGURA 5 – DISPERSÃO DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA EM RELAÇÃO À RECEITA LÍQUIDA <i>PER CAPITA</i> MÉDIA (2010-2018), AO GASTO ALUNO/ANO DE 2018 E AO CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL. ....	176

## **Lista de abreviaturas OU siglas**

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CAQi - Custo Aluno Qualidade inicial

CNE - Conselho Nacional de Educação

CEE - Conselho Estadual de Educação

DCNEI - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

EI - Educação Infantil

FIRJAN Federação de Indústrias do estado do Rio de Janeiro

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICO - Índice de Condições de Oferta

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional de Educação

PME - Plano Municipal de Educação

Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RME - Rede Municipal de Ensino

RREO - Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

SICONFI - Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro

SIMCAQ - Simulador do Custo Aluno Qualidade

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME - Secretaria Municipal de Educação

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

UFPR - Universidade Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>1. A EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE COMO CONTEÚDO DO DIREITO À EDUCAÇÃO</b> .....	<b>24</b>
1.1 A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL E OS CAMINHOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	24
1.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS 1988: AS POLÍTICAS NACIONAIS E O PAPEL DA UNIÃO NA GARANTIA DESTES DIREITOS.....	30
1.3 EDUCAÇÃO INFANTIL EM CONDIÇÕES DE QUALIDADE.....	44
<b>2. DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS CONDIÇÕES FINANCEIRAS NECESSÁRIAS PARA SUA REALIZAÇÃO</b> .....	<b>54</b>
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E NA ESTRUTURA FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.	54
2.2 A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS E OS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. ....	60
2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: QUANTO CUSTA UMA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CONDIÇÕES DE QUALIDADE?.....	74
<b>3. DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA</b> .....	<b>81</b>
3.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS .....	81
3.1 INDICADORES, FONTES E ANÁLISE DE DADOS .....	83
<b>4. FINANCIAMENTO, ACESSO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PAMC.</b> .....	<b>99</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS. ....	99
4.2 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO: DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E O GASTO EM EDUCAÇÃO. ....	108
4.3 O CONTEXTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: RELAÇÕES ENTRE AMPLIAÇÃO E GASTO EM EDUCAÇÃO.....	121
4.4 O CONTEXTO DA OFERTA: RELAÇÕES ENTRE FINANCIAMENTO, ACESSO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE.....	143
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>180</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>189</b>
<b>APÊNDICE 1</b> .....	<b>197</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objeto de investigação o direito à Educação Infantil e as condições de qualidade em que este direito tem sido ofertado pela administração pública municipal. O objeto da pesquisa se insere no campo da Política Educacional, uma vez que aborda a relação entre a demanda social por educação e o posicionamento do Estado diante desta demanda (SOUZA, 2016). Ainda que a discussão sobre a garantia do direito à educação tenha sido amplamente debatida ao longo das últimas décadas e esteja refletida nos textos legais de praticamente todos os países (CURY, 2002), não podemos deixar de considerar que as formas sob as quais acontecerá a sua realização ainda consistem em um campo de disputa (SOUZA, 2011). É neste contexto de disputa que a discussão sobre o direito à Educação Infantil foi realizada neste trabalho.

Quando Constituição Federal de 1988 incluiu o direito à educação no conjunto de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, incorporou parte das reivindicações de diversos setores da sociedade brasileira, conferindo a ela o patamar de bem público e direito fundamental a ser garantido para todos (OLIVEIRA, 2007). Declarar a educação como direito social implica reconhecer que a sua garantia depende da formulação e da implementação de políticas públicas e da destinação de recursos públicos para financiar estas políticas. Cabe dizer que a disputa pelo fundo público não acontece somente entre políticas sociais e os interesses de origem econômica, mas também entre os direitos sociais.

Considerando que foi somente após a Constituição Federal de 1988 que o cuidado e a educação das crianças pequenas ganharam *status* de direito e caráter de obrigatoriedade para o Estado, ou seja, diante de uma longa história de negação do direito das crianças, podemos afirmar que Educação Infantil está em plena disputa por espaço na agenda política do Estado brasileiro e por recursos que sejam destinados a sua ampliação e manutenção.

Desde que a Educação Infantil passou a compor o sistema educacional brasileiro, como a primeira etapa da Educação Básica, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) sofreram alterações que impactaram diretamente na sua oferta e organização. Dentre as mudanças mais recentes, destaca-se a Emenda Constitucional (EC) nº 59, aprovada em novembro de 2009, que tornou compulsória a matrícula dos quatro aos dezessete anos de

idade e estabeleceu que a oferta da pré-escola deveria ser universalizada até o ano de 2016. Além do impacto sobre a organização da Educação Infantil a EC nº 59/2009 também afetou os municípios, uma vez que, diante da divisão de responsabilidades sobre as competências e prioridades de cada ente federativo com a oferta educacional, eles são os primeiros responsáveis sobre a oferta da Educação Infantil.

Mesmo com os avanços legais a ampliação do acesso à Educação Infantil ainda é um desafio para o Estado brasileiro. Os dados do Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2020), produzido a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), indicam que, no ano de 2018, o percentual de atendimento de 0 a 3 anos era de 37%. Isso significa dizer que havia, naquele ano, 3,8 milhões de crianças atendidas e 1,5 milhão de crianças que deveriam ser incluídas na creche até 2024, para que se alcance o atendimento de 50% previsto pelo PNE. Analisando a série histórica apresentada no documento é possível observar que entre 2013 a 2018 foram criadas 500 mil novas matrículas de creche. Isso significa que entre 2019 a 2024 o esforço deverá ser três vezes maior para atingir a meta do PNE. Em relação ao atendimento de 4 a 5 anos, o mesmo relatório apresenta dados que indicam que a universalização da pré-escola não havia sido alcançada até o ano de 2018. Cerca de 330 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade ainda estavam fora do sistema educacional dois anos após o prazo estabelecido para a universalização deste atendimento (BRASIL, 2020).

Diante deste cenário, é preciso reconhecer que enquanto o Estado brasileiro não garantir “o acesso a todas as crianças cujas famílias manifestem interesse, na creche, e a todas as crianças de quatro e cinco anos, na pré-escola, o acesso deve ser considerado como parte do conteúdo da qualidade da Educação Infantil” (TAPOROSKY, 2017, p.80). Isso não significa deixar de considerar as condições em que este acesso acontece, pois como afirma Taporosky (2017), a oferta sem a garantia do padrão de qualidade, conforme prevê a Constituição Federal, pode ser considerada irregular. Para a autora, “o princípio da garantia do padrão de qualidade como um efetivo direito, é passo necessário e essencial ao seu cumprimento” (TAPOROSKY, 2017, p.72).

Sendo a qualidade um conceito que pode assumir diferentes significados a depender dos contextos e do momento histórico em que é discutido, torna-se importante deixar claro que a ideia de qualidade que permeou este trabalho está

ancorada no que as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil definem como função sociopolítica e pedagógica desta etapa (BRASIL, 2009). Cumprir esta função, entre outros aspectos, pressupõe que o Estado assumira sua responsabilidade na educação coletiva das crianças e que o acesso à Educação Infantil aconteça de forma em que ela se torne estratégia de promoção de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e superação das desigualdades sociais e econômicas.

Assim sendo, os espaços destinados ao cuidado e à educação das crianças precisam estar adequados à sua faixa etária e contar com profissionais com formação adequada e específica. Para que haja o respeito ao atendimento da criança na sua integralidade, bem como a garantia de uma experiência educativa com qualidade a todas as crianças, há necessidade de uma infraestrutura e de formas de funcionamento que possibilitem às instituições a garantia de espaços físicos adequados e a proposição de contextos desafiadores às crianças, assim como a previsão de dimensões em relação ao tamanho dos grupos de crianças e à formação dos professores (BRASIL, 2009).

Para se aproximar das produções que têm tomado estas condições como objeto de investigação, foi realizada uma revisão de literatura utilizando a Biblioteca de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com os seguintes descritores: “Educação Infantil” e “Condições de oferta”; “Educação Infantil” e “Condições de qualidade”; “Educação Infantil” e “Padrão de qualidade”.

Na busca sobre Educação Infantil e condições de oferta foram encontrados cinco trabalhos (OLIVEIRA, 2013; FERRAZ, 2013; TAPOROSKY, 2017; BARROS, 2017; BEZERRA, 2017), sendo que apenas um deles (TAPOROSKY, 2017) trata especificamente desta etapa. Os descritores Educação Infantil e condições de qualidade permitiram a localização de seis trabalhos com as seguintes discussões: o custo da Educação Infantil de qualidade (VARGAS, 2006); políticas de financiamento e oferta (MOREAU, 2005); o controle judicial da qualidade (TAPOROSKY, 2017); a relação entre gestão democrática e qualidade (CRUZETTA, 2018). A partir dos descritores Educação Infantil e Padrão de qualidade foram localizados três trabalhos com as seguintes temáticas: a infraestrutura como condição de qualidade (CASTRO, 2018); gasto aluno em creche (BORIO, 2015); formação de professores (LIMA, 2013).



Entendendo o importante papel que o financiamento ocupa na materialização das condições necessárias para uma educação de qualidade, também foi realizada uma busca na mesma base, utilizando como descritores os termos “Educação Infantil” e “Financiamento”. Considerando somente as produções realizadas entre 2009 e 2016, foi possível observar que metade delas (14) trata o financiamento como pano de fundo para as discussões, pois os objetos destas produções, de maneira geral, se relacionam com a intenção de analisar a natureza das políticas voltadas à Educação Infantil.

Dentre trabalhos que tomaram o Financiamento da Educação Infantil como seu principal objeto, três deles se dedicaram a levantar reflexões sobre os custos da oferta da Educação Infantil (COUTO, 2012; SOUSA, 2014; BORIO, 2015) e outros seis se ocuparam de analisar os impactos/efeitos do FUNDEB nesta etapa (DOMICIANO, 2009; NEIVERTH, 2009; RIBEIRO, 2011; SANTOS, 2012; LIMA, 2015; SANTOS, 2017). Apenas cinco trabalhos tratam da alocação de recursos financeiros municipais para a Educação Infantil (MENDES, 2011; NASCIMENTO, 2012; CASAGRANDE, 2012; BOTASSIN, 2016; RAFAEL, 2016).

A partir da leitura destas produções foi possível identificar que a maior parte dos textos aborda a necessidade de ampliar o acesso à Educação Infantil, evidenciando a insuficiência de políticas efetivas para a garantia deste direito. De fato, este é o grande desafio da Educação Infantil brasileira, contudo, é necessário demarcar a pertinência de estudos que também apresentem um panorama sobre as condições de oferta desta etapa. As pesquisas localizadas sobre estas condições se dedicaram a conceitualizar a qualidade da Educação Infantil a partir das dimensões que a compõe, trazendo contribuições que permitem sustentar a ideia de que o direito à educação só se materializa com uma oferta em condições de qualidade, mas não associaram este debate à questão do financiamento da educação. Por outro lado, as pesquisas encontradas sobre financiamento e Educação Infantil indicaram que esta associação ainda poderia ser mais explorada.

Diante do cenário de produções científicas encontrado na revisão de literatura e das reflexões trazidas até aqui sobre o direito à Educação Infantil em sua recente história dentro do sistema educacional brasileiro, este estudo que buscou responder a seguinte indagação: qual o contexto do acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos após a Emenda Constitucional nº 59/2009 e em que

condições de qualidade esta oferta tem sido realizada por municípios que possuem distintas capacidades financeiras para a materialização deste direito?

Para responder a este questionamento, a parte empírica deste estudo tomou como referência a realidade dos municípios que integram o Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba (PAMC), composto pela capital e as cidades de: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. A escolha destes municípios se justifica pelo fato de que, embora estejam geograficamente próximos, eles se diferenciam em relação à capacidade financeira, ao porte populacional, às características socioeconômicas e à oferta educacional realizada por eles.

Diante disso, o objetivo geral da pesquisa foi o de analisar o acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos nos municípios do PAMC após a aprovação da EC 59/2009, cotejando os dados de acesso aos dados de financiamento e das condições de oferta. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar o contexto do financiamento a partir dos recursos disponíveis e do gasto em educação nos municípios do PAMC; contextualizar o acesso à Educação Infantil após a aprovação da EC nº 59/2009 nos municípios selecionados; analisar as condições de qualidade no contexto da ampliação da oferta da Educação Infantil nos municípios do PAMC; estabelecer possíveis comparações entre financiamento, acesso e condições de qualidade na oferta da Educação Infantil nos municípios analisados.

Considerando o tipo de análise e tratamento dos dados necessários para responder às questões norteadoras deste trabalho, optou-se por utilizar uma abordagem quantitativa. Esta escolha metodológica se justifica também pelo fato de que as questões norteadoras propunham um olhar para o conjunto de casos, considerando que um aspecto importante para a análise eram as distintas capacidades financeiras. Para tanto, recorreu-se ao recurso metodológico do uso de indicadores que permitiram analisar o contexto do financiamento, do acesso e das condições de oferta da Educação Infantil. Os indicadores utilizados foram selecionados a partir da legislação brasileira que orienta sobre o financiamento, a oferta e um padrão mínimo de qualidade para a Educação Infantil. As fontes utilizadas para a elaboração destes indicadores foram o Censo Demográfico de 2010 e as projeções de população para os anos de 2011 a 2018, o Censo Escolar

dos anos de 2010, 2016 e 2018, os dados sistematizados pelo Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) de 2010, 2016 e 2018, os dados disponíveis no Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e as informações contidas nas páginas oficiais e portais da transparência dos municípios.

A análise dos dados foi realizada a partir da classificação dos municípios segundo sua capacidade financeira e buscou estabelecer possíveis relações entre financiamento, acesso e condições de oferta. Essa classificação foi obtida a partir da receita líquida *per capita* média dos municípios calculada com base nos dados financeiros e demográficos dos anos de 2010 a 2018. A análise dos dados buscou responder os seguintes questionamentos: Que relações podem ser estabelecidas entre capacidade financeira e gasto com educação? Que relações podem ser estabelecidas entre disponibilidade de recursos e ampliação do acesso à Educação Infantil? Quais condições de oferta representam os maiores desafios para os municípios? Que relações podem ser estabelecidas entre financiamento, acesso e condições de qualidade nos municípios pesquisados?

O texto desta dissertação está organizado em quatro capítulos. O primeiro deles situa o cenário as políticas voltadas para a Educação Infantil após a sua inclusão no Sistema Educacional brasileiro e apresenta algumas das condições necessárias para a oferta de uma Educação Infantil de qualidade, abordando principalmente, aquelas que geram um custo direto para os municípios. O segundo capítulo aborda a Educação Infantil no contexto da disputa pelo Fundo Público e discute as políticas de financiamento da Educação Infantil, problematizando a necessidade da destinação de mais recursos para esta etapa. O terceiro capítulo é dedicado à apresentação da metodologia utilizada na construção deste estudo, nele são explicitadas as escolhas metodológicas para a pesquisa empírica. O quarto capítulo apresenta a análise do contexto do financiamento, do acesso e das condições de qualidade na oferta da Educação Infantil nos municípios estudados do PAMC. Ao final dos capítulos são apresentadas as considerações finais, fruto das análises dos resultados obtidos.

## 1. A EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE COMO CONTEÚDO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Este capítulo aborda a Educação Infantil de qualidade como conteúdo do direito à educação e discute o papel do Estado frente à sua garantia. A primeira seção trata sobre os fundamentos deste direito e apresenta a forma como ele é declarado e garantido na legislação brasileira.

A segunda parte do capítulo dedica-se a situar as políticas voltadas para a Educação Infantil após a sua inclusão no sistema educacional brasileiro. Ao longo do texto são apresentadas ações realizadas pelo governo federal, que permitem analisar o seu papel frente às políticas nacionais destinadas a esta etapa.

Por fim, a terceira parte do capítulo versa sobre o que se entende por uma Educação Infantil de qualidade e debate as condições necessárias para sua realização, destacando aquelas que têm impacto direto no gasto dos municípios.

### 1.1 A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL E OS CAMINHOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

Para discutir a forma como a Educação Infantil de qualidade se constitui parte do conteúdo do direito à educação é necessário entender os fundamentos deste direito, o que implica considerar o processo pelo qual os direitos se constituem, pois, como afirma Bobbio:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (2004, p.5)

O direito à educação também se fundamenta neste campo de disputas e se constitui a partir de conflitos presentes em sociedades marcadas por diferentes classes e grupos com interesses distintos. Por isso, a forma como a garantia do direito à educação evolui em cada país é muito própria e fortemente marcada pelo contexto social, cultural e econômico. Quando tomamos como referência alguns autores que buscam analisar este percurso em determinadas sociedades, como é o caso de Marshall na Inglaterra, percebemos que, inicialmente, a educação escolar

não era vista como um bem a ser usufruído por todos, mas sim como um direito individual garantido a uma determinada parcela daquela sociedade.

A partir do nascimento da sociedade moderna, a instrução primária passa a ganhar importância ao ponto de se tornar direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado, mudança essa que impõe a gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos. Nesta lógica, o direito à educação escolar primária inscreve-se dentro de uma perspectiva mais ampla dos direitos civis dos cidadãos, ancorado na ideia de que este seria pré-requisito para o exercício dos demais direitos (CURY, 2002). Neste contexto entra em cena um elemento que merece nossa atenção: a relação estabelecida entre Estado e o desenvolvimento dos direitos do homem. Para Bobbio, este desenvolvimento passou por três fases:

num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que deveríamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado (BOBBIO, 2004, p.32).

Ainda que, como já dito anteriormente, os direitos do homem sejam produtos históricos e sociais que se desenvolvem de modo próprio em cada contexto, as considerações de Bobbio nos ajudam a pensar sobre como o direito à educação avança de um direito garantido para alguns para um direito declaradamente de todos. Esta mudança tem a ver com a ideia de que a educação passa a ser vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e, como tal, um caminho também de emancipação do indivíduo diante da ignorância (CURY, 2002).

Além disso, ao trazer os direitos sociais como uma forma de exercer a liberdade “através ou por meio do Estado”, o autor nos faz perceber a necessidade de refletir sobre o papel do Estado na garantia deste direito. Diante disso, é preciso considerar que não há direito sem obrigação e não há direito nem obrigação sem uma norma de conduta (BOBBIO, 2004, p.5), portanto, a primeira medida a ser tomada por um Estado que assume para si a responsabilidade de garantir o direito à educação é reconhecer e garantir este direito em forma de lei. Neste mesmo sentido, Cury afirma que:

A ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades (2002, p. 254).

O reconhecimento e a declaração em lei do direito à educação são relativamente recentes na história mundial e mais recente ainda é o olhar para a educação enquanto um direito universal. Esta forma mais ampla de conceber os direitos do homem mobilizou as declarações e convenções realizadas por organismos internacionais que tiveram o intuito de definir ações que responsabilizassem os Estados pela garantia destes direitos. Um exemplo disso foi a Recomendação Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da ONU sobre o direito à alimentação adequada, realizada em 1999, que estabeleceu as obrigações estatais para com os direitos humanos. O documento estabeleceu que os deveres estatais, contidos ou não no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado em 1966, impõem três tipos de obrigações: de respeitar, de proteger e de realizar (ONU, 1999).

Também neste sentido, a Recomendação nº13e do Comitê DESC, dedicada a interpretação do direito à educação, atribui o mesmo modelo para o detalhamento das obrigações estatais para com este direito. Nesta lógica, a obrigação de respeitar implica exigir que os Estados evitem medidas que obstaculizem ou impeçam o exercício do direito à educação, a de proteger atribui aos Estados o dever de impedir que o direito à educação seja violado por terceiros e a de realizar (facilitar) exige que os Estados adotem medidas positivas que permitam a indivíduos e comunidades gozar do direito à educação, assumindo a obrigação de realizar (prover) o direito à educação (ONU, 1999).

Sendo assim, conforme afirma Ximenes,

a ideia geral, aplicável ao conjunto de direitos humanos e típica da concepção de responsabilidade nesse campo, é que o Estado é o último e mais importante garantidor de direitos. Daí a centralidade que o Órgão concede ao detalhamento do conteúdo normativo dos deveres estatais relativos ao direito à educação (a educação em todas as suas formas e níveis tem que estar disponível, ser acessível, aceitável e adaptável). Ainda que esse conteúdo se articule com cada uma das dimensões de obrigações estatais, sejam negativas ou positivas, é ao Estado que incumbe a atribuição final de realizar cada uma dessas características ou de dotar os sistemas e as instituições educacionais públicas de condições para sua realização (2014, p. 244).

Diante destas considerações do autor, cabe aqui ressaltar que a Recomendação nº 13 do Comitê DESC, além de afirmar o Estado como o maior responsável pela garantia do direito à educação, ainda qualifica a forma como deve acontecer a realização deste direito. Quando o documento define que o Estado tem a obrigação de respeitar, proteger e realizar a disponibilidade, a acessibilidade, a aceitabilidade e a adaptabilidade<sup>1</sup>, está definindo também que estas características ou níveis de realização do direito, que se inter-relacionam, são fundamentais para a efetivação da garantia do direito à educação. Assim sendo, é preciso dizer que este direito não se efetiva apenas com a oferta da vaga em uma instituição educativa, mas se concretiza plenamente quando esta oferta acontece em quantidade suficiente e com condições adequadas (XIMENES, 2014).

Assumir que o direito à educação se realiza por meio da acessibilidade, significa reconhecer que ninguém deve ser impedido de exercer este direito por qualquer motivo que seja, incluindo aqueles que envolvam características físicas, sociais ou econômicas. A acessibilidade, portanto, é “o segundo nível de realização do direito à educação, ela assegura um primeiro passo na superação da realização meramente formal deste direito” (XIMENES, 2014, p. 247). Quando a Recomendação nº 13 do Comitê DESC traz em seu texto a acessibilidade, define a não discriminação, a acessibilidade física e a acessibilidade econômica como dimensões que a compõe, coloca luz em um importante elemento para a realização do direito à educação: a gratuidade da oferta. A esse respeito, Ximenes (2014), com base nas produções de José Carlos de Araújo Melchior, nos provoca a pensar sobre a necessidade de garantir uma gratuidade que vá além da não cobrança de taxas ou mensalidades, mas que seja ativa ao ponto de se ajustar às diferentes condições socioeconômicas daqueles a quem ela é destinada. Isso implicaria não só na não discriminação por nascimento ou por condição econômica, mas também em ações que garantam o acesso e a permanência nas escolas.

Este acesso e permanência precisam se dar em condições de qualidade, por isso, prever a aceitabilidade como uma das dimensões da realização do direito à educação, demanda uma preocupação com a forma e o conteúdo da educação e requer um olhar cuidadoso para os currículos e métodos a serem empregados. É

---

<sup>1</sup> Conhecido como 4As devido à grafia em inglês: “availability, accessibility, acceptability and adaptability”.



possível afirmar que a aceitabilidade dialoga com a defesa de um “padrão de qualidade (aceitável) para todos, que venha obrigar o Estado, diretamente no exercício do seu dever de prestação e indiretamente através regulação necessária à proteção dos direitos educacionais” (XIMENES, 2014).

Finalizando as dimensões trazidas pela Recomendação nº 13, a adaptabilidade pode ser vista como o “nível de realização do direito à educação que qualifica os demais em termos materiais e procedimentais” (XIMENES, 2014). Isso quer dizer que o direito à educação se consolida a partir das necessidades e interesses das crianças, estudantes e famílias, respeitando a pluralidade de ideias e as diferentes manifestações culturais, sociais e religiosas.

Estes esforços dos organismos internacionais representam grandes avanços na forma de olhar para o direito à educação e de pensar as condições para a sua realização, contudo, não podemos deixar de considerar que “as leis internacionais de direitos humanos são autorreguláveis pelos governos nacionais e podem tanto refletir como substituir o compromisso assumido por esses governos” (TOMASEVSKI, 2004, p. 63). É por isso que, para entender como o direito à educação se insere no contexto de cada Estado, faz-se necessário analisar a forma como este direito é declarado na legislação e incorporado nas ações estatais e nas práticas sociais.

Segundo Cury (2002), grande parte dos países do mundo declara em seus textos legais a garantia do acesso de seus cidadãos à Educação Básica, afinal “a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania”, consistindo em um princípio indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos. Neste sentido, é preciso reconhecer que as leis acompanham o desenvolvimento da cidadania e dos direitos em cada país, por isso, sua importância não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Como afirma o autor:

sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais (CURY, 2002, p.247).

No que se refere ao reconhecimento do direito à educação e sua garantia, a legislação brasileira também é marcada por esta contradição e por lutas de organizações ou grupos da sociedade civil que ao longo da história defenderam uma educação de qualidade para todos. Oliveira (2007) nos ajuda a visualizar este processo ao fazer uma retomada das Constituições Brasileiras, buscando identificar de que maneira a compulsoriedade e a gratuidade apareceram nos textos constitucionais. O autor apresenta elementos que ajudam a perceber que a garantia do direito à educação não evoluiu de forma linear, constante e concomitante com outros aspectos igualmente importantes para a sua realização.

De fato, a Constituição de 1988 representou os maiores avanços no que se refere ao direito à educação, sendo que o primeiro deles foi a inclusão da educação entre os direitos sociais a serem garantidos, avançando na tentativa de formalizar este direito, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro (OLIVEIRA, 2007). Ao elevar o acesso à educação a condição de direito público subjetivo, permitiu aos brasileiros o direito de exigir judicialmente do poder público a proteção/atendimento deste direito.

Para a Educação Infantil a Constituição de 1988 é um marco de extrema importância, pois a partir dela houve o reconhecimento legal da responsabilidade do Estado para com a educação das crianças de 0 a 6<sup>2</sup> anos, o que possibilitou que esta etapa fosse considerada parte integrante da Educação Básica e, mais que isso, conferiu às crianças desta faixa etária o *status* de sujeito de direitos. Essa mudança de concepção exigiu regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar e fez com que se revisse a concepção de creche e pré-escola, de forma que fossem vistas cada vez mais como instituições educativas e menos como parte da assistência social (OLIVEIRA, 2007). Com isso, pode-se dizer que o direito à Educação Infantil se insere no que Bobbio nomeou de especificação dos direitos que, segundo o autor, é uma tendência que “consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos.” (BOBBIO, 2004, p.78).

---

<sup>2</sup> Redação modificada pela Emenda Constitucional nº53/2006. A lei nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006, ampliou o Ensino Fundamental para nove anos de duração, definindo que aos 6 anos de idade todas as crianças deve ser matriculadas nesta etapa. Com isso, a faixa etária de atendimento da Educação Infantil passou a ser de 0 a 5 anos.

Na prática, significa afirmar que a Educação Infantil passou a ser regida pelos mesmos princípios que devem servir de base para o ensino brasileiro, descritos no artigo 206 da Constituição:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Diante da discussão proposta neste capítulo interessa olhar com mais atenção para algumas das definições do artigo acima, refletindo sobre como elas se aplicam à Educação Infantil. A primeira delas está no princípio que prevê “a igualdade de condições para acesso e permanência”, pois isso requer reconhecer a igualdade de todas as crianças perante a lei e implica considerar que as condições necessárias para o seu cumprimento vão além da oferta de uma vaga em creche ou pré-escola, elas devem considerar os fatores necessários para que todas aprendam e se desenvolvam. O princípio da “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” reforça a ideia de ampliação do acesso, considerando que as condições socioeconômicas não devem servir como obstáculo ao direito à educação, reforçando a responsabilidade do Estado para com o direito das crianças de 0 a 5 anos. Por fim, ao estabelecer a “garantia de um padrão de qualidade” a Constituição Federal assume o compromisso com um “tipo” de educação que não pode acontecer sem uma participação efetiva do Estado, reconhecendo que há condições mínimas que devem ser asseguradas na oferta da Educação Infantil e que estas condições devem ser asseguradas a todas as crianças.

## 1.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS 1988: AS POLÍTICAS NACIONAIS E O PAPEL DA UNIÃO NA GARANTIA DESTE DIREITO.

O final das décadas de 1970 e 1980 foi marcado por diversas mobilizações da sociedade civil brasileira que defendiam a extensão do direito à educação para as

crianças pequenas. Os movimentos de bairro e sindicatos nas grandes cidades lutavam por acesso a creches, preocupados diretamente com a necessidade das mães trabalhadoras terem um lugar para deixar seus filhos. Ao mesmo tempo os grupos de profissionais e especialistas da educação mobilizavam-se no sentido de propor novas diretrizes legais que incorporassem o atendimento às crianças pequenas ao sistema educacional (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

Diante dessa pressão, as prefeituras procuravam dar resposta à demanda crescente por creches e pré-escolas, criando e ampliando o atendimento, fazendo uso de estratégias que, inicialmente, deixaram a preocupação com a qualidade em segundo plano. Neste cenário, a ampliação do acesso se deu mediante repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas ou comunitárias, que na maioria das vezes operavam em condições precárias, bem como por meio do aumento de pré-escolas municipais que colocavam o maior número de crianças por turma ou desdobravam o número de turnos de seu funcionamento diário (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

À medida que tiveram início os primeiros estudos sobre os estabelecimentos responsáveis pelo atendimento das crianças pequenas, quase todos vinculados à ação social, a preocupação com a qualidade deste atendimento foi inserida no debate. Esta preocupação mostrou a necessidade de trazer a criança para o centro das discussões. Em primeiro lugar, era necessário basear o atendimento no respeito aos direitos da criança, para que fosse possível mostrar a legisladores e administradores a importância da garantia de um patamar mínimo de qualidade para creches e pré-escolas (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

Parte desta mobilização da sociedade civil foi acolhida na formulação dos princípios da Constituição de 1988. Para Correa (2003), no que se refere à questão educacional, o aspecto mais relevante da Constituição para a Educação Infantil está no já mencionado artigo 208, inciso IV, no qual se afirma o dever do Estado de garantir o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade por meio de creches e pré-escolas, considerando que o princípio que estabelece a “garantia de um padrão de qualidade”, conforme já citado, também se estende a esta etapa (CORREA, 2003).

Antes de abordar a organização da Educação Infantil após 1988, é pertinente destacar outra mudança constitucional importante que também teve impactos sobre a oferta da Educação Infantil: o reconhecimento dos municípios

como ente federado e o regime de colaboração na oferta educacional. A esse respeito cabe destacar que o artigo 211 da Constituição Federal firmou o regime de colaboração entre as três esferas de governo, estabelecendo suas prioridades de oferta e investimento em educação. Nesta divisão, a Educação Infantil ficou sob a responsabilidade prioritária dos municípios, mas que contariam com a cooperação técnica e financeira dos estados e da União para esta oferta. No próximo capítulo serão discutidas as implicações deste modelo de federalismo para a garantia do direito à educação, por ora é pertinente destacar que esta divisão deixou para os municípios o desafio de atender uma das parcelas da população que historicamente teve seu direito negligenciado pelo Estado brasileiro. Além de se destinar a faixa etária com o maior número de crianças fora da escola, cabe considerar que os municípios foram declarados responsáveis por um dos atendimentos com os maiores custos na Educação Básica.

Com o reconhecimento da Educação Infantil como parte do direito à educação, foi preciso elaborar novas leis infraconstitucionais que, entre outros objetivos, regulamentassem como se daria a oferta e a organização das instituições responsáveis por ela. Até que houvesse a aprovação de uma legislação educacional que incluísse a Educação Infantil, o Ministério da Educação assumiu a responsabilidade de definir os padrões de atendimento a serem seguidos pelos sistemas e redes educacionais estaduais e municipais. A estratégia adotada foi elaboração de orientações divulgadas por meio de documentos escritos em parceria com universidades e pesquisadores que se dedicavam a estudar a área. Um dos primeiros documentos elaborados foram os “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais da criança”, publicado em 1995, com a intenção de estabelecer os parâmetros mínimos para ofertar um atendimento de qualidade (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

A primeira vez que a Educação Infantil brasileira fez parte de uma legislação educacional, enquanto direito das crianças e responsabilidade do Estado, foi na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 que destinou uma seção específica para orientar a sua oferta. A partir disso, a Educação Infantil passou a compor a primeira etapa da Educação Básica tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento integral das crianças pequenas por meio de ações realizadas em caráter complementar a família, sendo ofertada em creche para crianças de 0 a 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 a 6 (CORREA, 2003). Esta concepção de Educação Infantil implicou

em mudanças significativas na organização da oferta de atendimento em pré-escolas e, principalmente, nas creches que foram incluídas no setor educacional<sup>3</sup>, transferidas de áreas como a assistência social e a saúde.

Um destes impactos foi a exigência que se passou a ter sobre a formação dos professores, que deveria ser equivalente àquela dos seus colegas do primeiro segmento do ensino fundamental, ou seja, curso superior, admitindo em nível médio na modalidade normal (CAMPOS, 2010). Considerando que este atendimento era feito, em sua quase totalidade por professores leigos, principalmente nas creches que eram tradicionalmente vinculadas à área de assistência social, esta mudança impôs o desafio de garantir a formação em nível superior aos professores que só contavam com Ensino Médio na modalidade normal e acrescentou a demanda de prover ao contingente de professores leigos a escolaridade mínima no ensino médio (CAMPOS, 2008).

Diante deste desafio, a primeira grande ação de formação em nível nacional destinada para estes professores, pós LDB, aconteceu com a implementação do “Referencial Curricular para Educação Infantil” (RCNEI), publicado em 1998. Segundo Correa (2011), o documento, que não tinha caráter obrigatório, foi distribuído aos professores da Educação Infantil de todo o país e o recebimento de recursos destinados a esta formação tinha como condição a obrigatoriedade de torná-lo o currículo oficial dos municípios. Para a autora, além das críticas em relação à concepção de Educação Infantil trazida no documento, a tentativa de torná-lo obrigatório em todo território nacional foi uma ação arbitrária, que revelou a ausência de uma política de formação voltada à especificidade do trabalho pedagógico com crianças pequenas.

Um ano depois, em 1999, foram homologadas pelo Conselho Nacional de Educação as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, quase desconhecidas pelos professores depois da forte mobilização em torno do RCNEI. Elas estabeleceram as concepções e princípios que norteariam o currículo e as propostas pedagógicas nesta etapa. Com isso, podemos dizer que a primeira política voltada para a elaboração do Currículo da Educação da Educação Infantil precedeu a discussão das concepções e dos princípios que deveriam nortear o

---

<sup>3</sup> O prazo estabelecido pela LDB para a inclusão da creche no sistema educacional foi o ano de 1999, três anos após a sua aprovação.

trabalho pedagógico nesta etapa. Um movimento que, para Correa (2011), revela uma grande contradição, considerando que neste período, no âmbito do MEC, aconteciam importantes discussões acerca do direito à Educação Infantil de qualidade para todas as crianças.

Neste mesmo contexto, tiveram início as discussões para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleceu metas específicas para a Educação Infantil, prevendo uma ampliação da oferta na seguinte proporção: atendimento de 30% para creche até 2006 e 50% até 2011 e atendimento de 60% para pré-escola até 2006 e 80% até 2011. A esse respeito, Correa (2011) nos alerta que é preciso considerar tanto o avanço que significa prever metas específicas para Educação Infantil, quanto a distância existente para sua realização. Isso porque, os dados de 2009 e 2010, utilizados pela autora, nos indicam que até aquele período ainda não havíamos alcançado a meta referente ao atendimento em creche estabelecido para o ano de 2006.

Nos anos que seguiram aprovação do PNE outros documentos foram lançados pelo MEC com a intenção de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para uma política de Educação Infantil e definir referências para avaliar a qualidade e infraestrutura adequada para o atendimento das crianças pequenas, são eles: “Política nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação” (2005), “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” e os “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil”. É interessante ressaltar que estes documentos, produzidos pelo governo federal, reconheciam os custos elevados de uma Educação Infantil de qualidade, porém, há neste período a ausência de uma política de financiamento nacional que tenha esta etapa como prioridade.

Diante disso, é preciso destacar que no mesmo ano que a LDB tornou a Educação Infantil a primeira etapa da Educação Básica, foi instituído o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), uma política de fundos que subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental, sendo que 60% destes recursos deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério e 40% para as demais despesas. Para os 10% restantes não havia uma determinação de investimento mínimo para a Educação Infantil, além disso, considerando que não fosse possível pagar todas as



despesas com Ensino Fundamental com o valor subvinculado, os recursos que “sobravam” para investir na Educação Infantil não eram significativos (SANTOS, 2015).

A primeira política nacional de financiamento que previu a subvinculação de recursos para a Educação Infantil foi o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, inicialmente regulamentado pela Medida Provisória 339/06 sancionada pelo Presidente Lula, tornando-se a Lei nº 11494/07. A natureza do fundo, sua composição e suas implicações para o financiamento da Educação Infantil serão analisadas em capítulo específico, por ora, é pertinente enfatizar que a inclusão da Educação Infantil na Política de fundos não aconteceu sem conflitos.

Martins (2009) nos mostra em sua tese que as manifestações no plenário da Câmara dos Deputados e nas audiências públicas das comissões temáticas, com especialistas e representantes da comunidade educacional, foram marcadas pela defesa de diferentes posições políticas. Um destes pontos de conflitos era a defesa dos governos estaduais de que para a Educação Infantil ser incluída no fundo ele deveria passar a ser composto também por tributos municipais, uma vez que a responsabilidade desta oferta recai primeiramente sobre os municípios. Além disso, ainda havia a divergência sobre a inclusão da creche na política de fundos, pauta que não tinha sido prevista na proposta do executivo.

Em parte, esta discussão sobre a inclusão da Educação Infantil na política de fundos, e mais especificamente a inclusão da creche, tinha relação com o fato de esta etapa ser garantida como direito, mas não ter um caráter de matrícula obrigatória. Neste sentido, um marco importante para a Educação Infantil é a manifestação do Poder Judiciário que confirmou este direito como um dever do Estado, mediante julgamento do Supremo Tribunal Federal em 2005. Esta decisão tem sido reconhecida por pesquisadores com a finalidade de direcionar o entendimento do sistema de justiça brasileiro no reconhecimento do dever do Poder Público na oferta da Educação Infantil (TAPOROSKY; SILVEIRA, 2019).

Ainda durante o período de elaboração do FUNDEB aconteceram muitas manifestações da sociedade civil em favor da inclusão de toda Educação Infantil na política de fundos. Um dos movimentos mais expressivos foi o “Fraldas pintadas: educação começa no berço”, que fazia parte de um movimento maior chamado

“FUNDEB pra valer!” criado pela Campanha Nacional pelo direito à educação, que defendia a presença da creche na política de financiamento da Educação Básica (CAMPOS, 2010). Ao fim deste processo, creche e pré-escola foram incorporadas à política de fundos sem que os municípios precisassem contribuir com seus impostos próprios. A Educação Infantil passou a receber recursos subvinculados, constitucionalmente, de forma específica e distinta de acordo com a *per capita* das matrículas em creche e pré-escola, o que significou um novo momento da história desta etapa, principalmente do ponto de vista do financiamento (SANTOS ; SOUZA, 2017).

Pouco antes da criação do FUNDEB, em fevereiro de 2006, foi aprovada a Lei n.º 11.274 que prevê a extensão do Ensino Fundamental de oito para nove anos de duração, sendo que a matrícula no primeiro ano deveria acontecer aos 6 anos de idade. Campos (2011) destaca que a principal consequência dessa mudança foi a inclusão das crianças de 6 anos na faixa da educação considerada obrigatória, diminuindo as matrículas no último ano da pré-escola e engrossando aquelas nas classes iniciais do Ensino Fundamental. A autora ainda reforça o quanto a medida gerou polêmica sob o ponto de vista pedagógico, afirmando que não foi previsto um período de transição, nem regras claras sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano, “nem o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos, (...) nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares” (CAMPOS, 2011, p.10).

Outra mudança constitucional que teve impacto sobre a Educação Infantil foi Emenda Constitucional nº 59 de 2009 que ampliou a obrigatoriedade da Educação Básica para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, deixando sob os municípios a responsabilidade e o desafio de incluir a maior parcela da população sem atendimento aos seus sistemas educacionais, uma vez que no ano da aprovação da emenda, cerca de 54,5% da população de 4 anos e 22,3% da população de 5 anos estava fora da escola (PINTO; ALVES, 2010). Conforme relata Campos (2011), esta definição da obrigatoriedade escolar a partir dos 4 anos de idade provocou muitas preocupações e reações contrárias nos meios especializados. Estas manifestações tinham como pano de fundo o receio de que a medida demarcasse ainda mais a cisão entre creche e pré-escola e que ela fosse um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como a melhoria da qualidade daquelas existentes. Para a autora, essa cisão possui raízes históricas não superadas após as mudanças no

plano legal, pois em alguns casos, a mudança foi realizada apenas do ponto de vista administrativo, continuando a gestão pedagógica a trilhar caminhos separados, uma vez que:

Do ponto de vista das práticas educativas, a creche continua a ser uma “estranha no ninho”. Os cursos de formação inicial de professores quase não a contemplam em sua programação de disciplinas e estágios, as secretarias de educação não adquiriram ainda um conhecimento mais especializado sobre a faixa etária que inclui bebês e crianças muito pequenas, os prédios e o mobiliário são planejados segundo o modelo escolar tradicional e os materiais pedagógicos não são apropriados para o contexto da creche (CAMPOS, 2011, p. 12).

Didonet (2014), em análise sobre a Educação Infantil na LDB pós 2007, também tece críticas à inserção das crianças de 4 e 5 anos na faixa etária com frequência obrigatória e a forma como ela foi inserida na EC nº 59/2009. O autor relata que, originalmente, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 277-A de 2008, tratava do progressivo fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que implicaria mais recursos federais para a educação. A extensão da obrigatoriedade de frequências das crianças de 4 e 5 anos e dos adolescentes até 17 anos foi acrescentada de forma aleatória e sem que houvesse debates da sociedade civil ou que fosse objeto de consulta pública (DIDONET, 2014).

Ao mesmo tempo em que esta medida pode ser vista como uma forma de democratizar o acesso das crianças pequenas a uma instituição educativa, parece colocar sobre os responsáveis por elas a culpa pela negligência deste acesso. Afinal, como afirma Didonet:

Não há dúvidas de que, havendo oferta acessível e de qualidade, as famílias em número ainda maior recorrerão à Educação Infantil. A questão, portanto, não está na demanda e sim na oferta. (...) A medida constitucional para garantir Educação Infantil aos quatro e cinco anos parece recair equivocadamente sobre as crianças e os pais, quando deveria incidir sobre o Estado, a fim de garantir o cumprimento do seu dever de atender a toda a demanda (DIDONET, 2014, p. 149).

O autor nos alertava sobre o risco de que a pré-escola, de caráter obrigatório, ganhasse *status* de prioridade, enquanto a creche perderia sua relevância. Para ele, essa separação induziria “os sistemas de ensino a alocar a parte mais substancial da ação administrativa, que envolve a expansão do atendimento, e os recursos financeiros para a pré-escola e deixar a creche em segundo plano, marginal” (DIDONET, 2014, p.150). Esta preocupação do autor tem a ver com a capacidade financeira dos municípios e o total de recursos disponíveis

para a educação. Neste ponto é pertinente refletir o papel dos estados e da União em relação à garantia do direito à Educação Infantil. Isso porque, embora o pacto federativo brasileiro tenha como premissa um regime de colaboração no que se refere à educação, cabendo à União um papel supletivo aos estados e municípios, a análise das políticas até aqui apresentadas indicam que esta esfera de governo tem se comportado muito mais como um indutor/regulador das políticas do que um colaborador para a execução delas. Além disso, é preciso mencionar a ausência dos estados na formulação de políticas que contribuam com a ampliação deste direito.

Correa (2011) ao analisar as políticas para Educação Infantil entre os anos de 1997 a 2010 ressalta que mesmo nos períodos do governo Lula, quando houve avanços na educação em geral, a União manteve esta mesma postura. A autora ainda destaca neste período algumas medidas que visavam afetar positivamente a qualidade da Educação Infantil. Entre estes destaques está a inclusão da Educação Infantil em alguns programas complementares, antes destinados apenas ao Ensino Fundamental, como o Programa Nacional de Biblioteca da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a definição de um *per capita* diferenciado para creches (no valor de R\$0,60), e o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Além dessas medidas, houve em 2005 a criação do PROINFANTIL (Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil) que se tratava de um curso em nível médio, à distância, na modalidade Normal com carga horária de 3.200 horas para professores da Educação Infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas e da rede privada sem fins lucrativos. Considerando que, segundo Correa (2011, p.26), os dados do censo de 2006 mostram que naquele ano havia 4.918 funções docentes contando apenas com ensino fundamental em creches, e 6.343 com essa formação em pré-escola, o programa representou uma importante ação do governo federal para qualificação da oferta da Educação Infantil.

Em 2007 foi criado o programa PROINFÂNCIA (Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil) que, segundo do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), consiste em uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação com atuação sobre dois eixos: a Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; a

aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. Para Correa (2011), o PROINFÂNCIA representa uma ação objetiva de complementação financeira do governo federal destinada aos municípios. Por meio do programa a União repassou, segundo fonte consultada pela autora, R\$ 1,8 bilhão entre 2007 e 2010, atingindo 1.022 instituições entre 2007 e 2008; mais de 700 em 2009, e 500 instituições em 2010.

Entre as políticas intersetoriais constituídas desde que a Educação Infantil foi incorporada como parte do direito à educação, destaca-se a ação Brasil Carinhoso, criada em 2012 com o objetivo de retirar da pobreza extrema famílias que contassem em sua composição com crianças de até seis anos de idade. Pereira (2017) relata que a iniciativa do governo federal para a indução da erradicação da extrema pobreza nos municípios brasileiros e no DF fazia parte do Plano Brasil sem miséria. A autora apresenta dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) que indicam que no ano de 2012 o Brasil contava com três milhões de domicílios na situação de pobreza absoluta, o que representava cerca de 5% dos domicílios brasileiros. No que se refere à educação, o Brasil Carinhoso visava à ampliação do acesso à creche para bebês e crianças de famílias em extrema pobreza. Para isso, o governo federal adotou a prática de transferência de recursos suplementares pela União, via FNDE. Ainda que seja caracterizado como uma política focal, o Brasil Carinhoso cumpriu, ao longo da sua implementação, um papel significativo sobre o acesso à Educação Infantil, na medida em que impulsionou a expansão da oferta em creche para as crianças mais pobres e beneficiárias do Programa Bolsa Família (PEREIRA, 2017, p.18).

Além dos programas aqui mencionados e das ações que visavam a formação dos professores, a construção ou manutenção das instituições e a ampliação do acesso do acesso à Educação Infantil, as orientações curriculares e os princípios norteadores das políticas públicas para a pequena infância também fizeram parte das discussões ao longo dos últimos anos. As Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil foram revisadas pelo parecer nº 20/2009 do Conselho Nacional de Educação, buscando incorporar os avanços presentes na política, na produção científica e nos movimentos sociais na área (BRASIL, 2009, p.3), traduzindo-se em um documento que considera as especificidades do trabalho pedagógico com bebês e crianças pequenas. A intenção de rever o conteúdo das

Diretrizes fixadas em 1999 tem a ver com a necessidade de atualizar o debate sobre a Educação Infantil de forma que as concepções e princípios ali estabelecidos também orientem “a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico” (BRASIL, 2009, p. 3).

Em 2017, o Conselho Nacional de Educação instituiu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), considerando, entre outros dispositivos legais, o artigo 26 da LDB, na redação dada pela Lei nº 12.796/2013, que estabelece que os currículos das diferentes etapas da Educação Básica “devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos” (BRASIL, 2017, p.2).

A BNCC para a Educação Infantil apresentou uma nova proposta para a organização curricular desta etapa e gerou muitos debates entre especialistas e profissionais da área. Além da mudança na lógica de organização, a própria construção do documento foi marcada por grandes impasses. A versão apresentada para o Conselho Nacional de Educação para aprovação não foi finalizada pela mesma equipe técnica que havia iniciado a escrita do documento, isso porque a comissão responsável foi dispensada antes que o processo fosse finalizado. Diante da homologação da BNCC, os municípios e estados tinham até o final de 2019 para a reelaboração de seus currículos, tendo como referência as novas orientações. A necessidade de formar os profissionais e as equipes técnicas das secretarias para esta escrita e para a implementação dos documentos produzidos abriu espaço para outra forma de disputa pelo fundo público: a comercialização de consultorias e a venda de materiais didáticos que prometiam consonância com a nova proposta curricular.

Este cenário da Educação Infantil brasileira pós 1988 reforça o que já foi dito aqui: a inclusão desta etapa como parte direito à educação no Brasil representa uma conquista que reflete as reivindicações da sociedade civil, dos grupos organizados e dos especialistas da infância. O Marco Legal da Primeira Infância, estabelecido pela Lei nº 13.257 de março de 2016 e que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, é também fruto destas reivindicações. Em seu artigo 4º, a lei define



que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã; II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento; III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais; IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança; V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância; VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços; VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado; VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação; IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social (BRASIL, 2016)

Se tomarmos o Marco Legal da Primeira Infância como referência para as políticas públicas voltadas à Educação Infantil, podemos afirmar que elas não podem ser resumidas à “criação” de vagas no sistema educacional. É preciso também pensar sobre a qualidade da oferta destas vagas, pois reconhecer os bebês e as crianças pequenas como sujeitos de direitos implica pensar em uma Educação Infantil que considere a diversidade das infâncias brasileiras, promova condições de acesso aos bens culturais sem qualquer tipo de discriminação, seja organizada para atender as necessidades específicas desta faixa etária e aconteça em estabelecimentos adequados com profissionais preparados para contribuir com o desenvolvimento e a aprendizagem dos pequenos.

É neste sentido que, juntamente com a demanda por acesso, tem crescido a preocupação com a qualidade da oferta da Educação Infantil. Esta preocupação permeia as reflexões de pesquisadores e profissionais da área que defendem uma Educação Infantil de qualidade, que acima de tudo seja instituída a partir da concepção de criança como sujeito de direitos, dentre os quais está o direito de ser cuidada e educada não só no contexto familiar, mas também em uma instituição educativa que contribua para o seu desenvolvimento integral (BRASIL, 2009).

Se considerarmos o tripé “normas, financiamento e fiscalização”, entendendo que estes são elementos dos quais depende a efetividade de toda política pública (CORREA, 2011), podemos dizer que a União tem atuado fortemente no estabelecimento das normas que organizam e estruturam a oferta da Educação

Infantil e mais timidamente no financiamento necessário para sua realização. As implicações do modelo do federalismo brasileiro para a garantia do direito à educação serão tratadas de forma mais detalhada no próximo capítulo, contudo é preciso destacar que a responsabilidade pela execução de políticas que visam a ampliação do acesso à Educação Infantil tem recaído sobre municípios, independente de suas capacidades técnicas e financeiras para a realização deste direito, sem contar com uma participação efetiva da União e dos estados.

Diante disso, torna-se interessante ponderar sobre as formas como a aprovação do PNE se desdobrou nos municípios e em que medida os Planos Municipais de Educação (PME) refletem suas necessidades e estabelecem metas possíveis dentro de suas realidades. Esta análise será realizada no contexto dos municípios aqui pesquisados no capítulo que trata da análise dos dados, mas cabe aqui considerar que, conforme foi estabelecido no PNE, estados e municípios deveriam aprovar seus próprios planos prevendo metas e estratégias coerentes com o documento nacional.

As orientações para os PMEs elaboradas pelo Ministério da Educação estabeleciam que a articulação entre o PNE e os planos de educação do estado e do município deveria formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que direitos dos cidadãos “sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos” (BRASIL, 2015).

Uma das premissas a serem consideradas pelos municípios para a elaboração de seus planos era a necessidade do PME ser um instrumento de planejamento do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal, o que implica estabelecer metas que vão além das responsabilidades constitucionais do município para a educação, bem como prever estratégias que envolvessem todos os níveis de ensino. Além disso, as estratégias deveriam ser pensadas de forma que o PME se articulasse aos demais instrumentos de planejamento, para isso:

Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL, 2014).

Ainda a respeito da previsão de insumos e da articulação do PME com os demais instrumentos de planejamento, o documento elaborado pelo MEC orientava



que a equipe responsável pelo documento base deveria prever um conjunto de metas e estratégias factíveis, coerentes com o PNE e o PEE, construídas com base na análise do diagnóstico da situação dos municípios. Diante disso, a equipe técnica deveria:

Identificar os desafios educacionais prioritários a serem enfrentados no município, buscando um equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para o país e o estado a que pertence o município (BRASIL, 2014, p. 8).

Diante destas orientações é necessário questionar se, na prática, esta adequação a realidade dos municípios aconteceu ou se eles mantiveram em seus planos a mesma meta estabelecida para o país, independente de suas taxas de matrículas ou de suas possibilidades para a adequação a média nacional.

Cabe ainda destacar que o PNE (2014-2024) também prevê um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) e tem como uma das estratégias da Meta relacionada à Educação Infantil a criação de uma avaliação a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes. (BRASIL, 2014).

Esta determinação legal motivou a inclusão da Educação Infantil no SINAEB. Em maio de 2016, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 369/2016 que, entre outras medidas, criou a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI). A institucionalização normativa da ANEI foi decorrência de processo de construção coletiva que se iniciou em 2011 e implicou a formação de grupos de trabalho no MEC e no INEP, bem como a constituição de uma comissão de especialistas para formular proposta de avaliação da Educação Infantil em 2013. A norma, porém, foi revogada em 25 de agosto do mesmo ano, por meio da Portaria nº 980/2016 sob o argumento de que seria necessário aguardar a conclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (FLORES; ALBUQUERQUE, 2018).

Olhando para o cenário das políticas para Educação Infantil até aqui desenhado, podemos perceber o quanto a Educação Infantil avançou do ponto de vista legal. Contudo, se consideramos a ampliação do acesso e o direito de bebês e crianças serem cuidados e educados em condições de qualidade ainda temos um longo caminho a percorrer. Para identificar a magnitude deste desafio, faz-se

necessário situar o debate sobre estas condições de qualidade na Educação Infantil, este é o objeto de discussão da próxima seção.

### 1.3 EDUCAÇÃO INFANTIL EM CONDIÇÕES DE QUALIDADE

Como já mencionado no início deste capítulo, a Constituição Federal de 1988 estabelece a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios pelos quais a educação escolar brasileira deve ser organizada. Em consequência disso, a LDB apresenta o termo “qualidade” várias vezes ao longo de seu texto, associado a “padrão de qualidade”, “padrão mínimo de qualidade”, “avaliação de qualidade”, “melhoria da qualidade”, “aprimoramento da qualidade” e “ensino de qualidade”.

Assim como na LDB, a discussão e a preocupação com a qualidade também se faz presente no PNE (2014-2024) que, além do compromisso de “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades”, traz ao longo de suas estratégias e metas a necessidade de estabelecer “um padrão nacional de qualidade” que utilize o “conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional” como base de cálculo para o Custo Aluno Qualidade (CAQ) que deve ser implementado como parâmetro para o financiamento da educação (BRASIL, 2014).

Traduzir esta qualidade na oferta da Educação Infantil requer ponderar sobre as condições necessárias para sua efetivação, implica reconhecer que este é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, constituindo-se como um elemento de disputa que depende das demandas e exigências sociais de um dado momento (DOURADO; OLIVEIRA, 2009). A esse respeito, Flores e Albuquerque (2018) afirmam que na Educação Infantil o tema se articula num complexo movimento, que envolve:

A efetivação do direito à oferta, a produção de indicadores que “regulem/orientem” os sistemas de ensino e as escolas, e por fim, a implementação de um processo regular de avaliação da qualidade em contexto como uma política nacionalmente coordenada, sem descuidar da necessidade políticas de equidade, de maneira a reduzir dívidas no acesso à educação para diferentes grupos de crianças de nossa população (FLORES; ALBUQUERQUE, 2018, p.56).

A dívida com o cuidado e a educação das crianças de 0 a 5 anos mencionada pelas autoras reforça a ideia de que o acesso precisa ser visto como um elemento da qualidade da Educação Infantil. A esse respeito, vale destacar que a defesa da democratização do acesso nem sempre foi um consenso na história da educação brasileira. Um exemplo disso foi o processo de expansão do Ensino Fundamental no Brasil que encontrou forte resistência entre aqueles que entendiam que a qualidade da escola pública seria prejudicada num contexto de ampliação. Algumas das defesas feitas nas décadas de 1970 e 1980 em torno da democratização da escola pública cabem hoje para o contexto da Educação Infantil.

Entre estas defesas vale destacar aquelas feitas por Beisiegel <sup>4</sup>(2006) e Azanha (2004) que afirmavam a necessidade de que esta escola fosse de qualidade, mas que não se destinasse a apenas uma parcela da população.

Naquele momento, Beisiegel (2006) chamou a atenção para a necessidade de superar a dicotomia entre qualidade e quantidade, argumentando que, considerando a parcela da população fora da escola, não se poderia pensar qualidade de ensino no Brasil em termos que não fossem quantitativos. Nesta mesma lógica, Azanha (2004) defendia que a extensão de oportunidades, mais do que uma questão técnico-pedagógica, é uma medida política. Segundo ele, qualquer que seja o significado que se atribua ao termo “democracia”, não se pode limitar a sua aplicação somente a uma parcela da sociedade, uma vez que “a democratização da educação é irrealizável intramuros, na cidadela pedagógica; ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como simples variável pedagógica” (AZANHA, 2014, p. 344).

Ainda que não tratassem da Educação Infantil, podemos usar os argumentos dos autores para afirmar que não é possível discutir a qualidade da educação e do cuidado das crianças de 0 a 5 anos sem considerar a necessidade de expandir a sua oferta. Diante disso, pensar a qualidade da Educação Infantil requer considerar duas importantes dimensões: a ampliação das oportunidades educacionais e as condições em que se dará a ampliação da sua oferta. Isso porque, uma concepção democrática de qualidade não pode se esquivar de considerar o tipo de acesso que a população tem às creches e pré-escolas (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

---

<sup>4</sup> A obra original do autor data do ano de 1986.

A esse respeito, as DCNEIs por meio do Parecer nº 20/2009 reconhecem que:

Além das desigualdades de acesso, também as condições desiguais da qualidade da educação oferecida às crianças configuram-se em violações de direitos constitucionais das mesmas e caracterizam esses espaços como instrumentos que, ao invés de promover a equidade, alimentam e reforçam as desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e regionais. Em decorrência disso, os objetivos fundamentais da República serão efetivados no âmbito da Educação Infantil se as creches e pré-escolas cumprirem plenamente sua função sociopolítica e pedagógica (BRASIL, 2009, p.5).

Compactuando com as DCNEIs, a qualidade da Educação Infantil é entendida neste trabalho como sinônimo do cumprimento da sua função sociopolítica e pedagógica. Ou seja, entende-se que a qualidade da Educação Infantil será garantida quando todas as crianças, sem qualquer tipo de restrição ou distinção, forem reconhecidas como sujeitos de direitos e tiverem assegurado o direito de ser cuidada e educada, para além do contexto familiar, em uma instituição que possua todas as condições necessárias para proporcionar o seu desenvolvimento integral. Desta forma, a oferta de uma Educação Infantil em condições de qualidade, além de um direito das crianças, é vista aqui como um instrumento de justiça social, uma forma de superar as desigualdades e de fortalecer a democracia.

Tornar isso possível exige que o Estado assuma sua responsabilidade na educação coletiva das crianças, complementando a ação das famílias, o que, entre outros aspectos, requer a oferta de atendimento em instituições que considerem as necessidades e especificidades do trabalho pedagógico com crianças de 0 a 5 anos. Para isso é preciso que as instituições de educação Infantil sejam:

Espaços privilegiados de convivência, de construção de identidades coletivas e de ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas, por meio de práticas que atuam como recursos de promoção da equidade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância (BRASIL, 2009, p.5).

Para que as instituições se constituam nestes espaços descritos pelas DCNEIs é necessário o investimento financeiro por parte do Estado, ou seja, requer prever os insumos necessários para que se ofertem:

As melhores condições e recursos construídos histórica e culturalmente para que as crianças usufruam de seus direitos civis, humanos e sociais e possam se manifestar e ver essas manifestações acolhidas, na condição de sujeito de direitos e de desejos (BRASIL, 2009, p.5).

Ainda que se entenda que, do ponto de vista da garantia da qualidade, se faz necessário pensar sobre a Educação Infantil considerando os processos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, de forma que revele todas as suas potencialidades e traduza o que é vivido por elas e seus professores no cotidiano das instituições, para os objetivos deste trabalho, interessa olhar de maneira mais pontual para as condições materiais necessárias para esta qualidade, principalmente aquelas que geram um impacto financeiro direto para a administração pública. Desta forma, não será discutido aqui a avaliação na Educação Infantil e sim a avaliação da Educação Infantil enquanto instrumento para repensar as políticas educacionais voltadas para a primeira infância. Isso porque o foco desta avaliação e também o interesse desta dissertação estão direcionados para:

O papel do Estado em relação aos direitos, às obrigações e às garantias às crianças a uma educação infantil de qualidade, que se concretiza, entre outras iniciativas, por meio do estabelecimento de padrões de qualidade, incluindo condições de acesso e de oferta, ou seja, expansão quantitativa qualificada (BRASIL, 2012, p 18).

Para discutir qual seria o padrão mínimo de qualidade em que deveria se dar a oferta da Educação Infantil, é necessário, primeiramente, destacar que a LDB ao estabelecer que o Estado deve “garantir padrões mínimos de qualidade de ensino”, não apresenta elementos que possam materializar o que ela define como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Sendo assim, para a definição deste padrão na Educação Infantil recorreu-se ao que as DCNEIs, ancoradas na legislação brasileira, definiram como “condições” necessárias para a “garantia de uma experiência educativa com qualidade a todas as crianças na Educação Infantil” (BRASIL, 2009, p.12).

De acordo com as DCNEIs para que o atendimento ao direito das crianças na sua integralidade se materialize no cotidiano, há necessidade de as instituições apresentem uma infraestrutura e formas de funcionamento que “garantam ao espaço físico a adequada conservação, acessibilidade, estética, ventilação, insolação,

luminosidade, acústica, higiene, segurança e dimensões em relação ao tamanho dos grupos e ao tipo de atividades realizadas” (BRASIL, 2009, p.12). A faixa etária das crianças da Educação Infantil e o tempo que passam nas instituições precisam ser considerados no planejamento dessa infraestrutura, prevendo espaços de berçários, salas com trocadores, espaços para alimentação, banheiros adaptados à altura das crianças, bem como espaços externos com brinquedos adequados. Isso permite afirmar que o atendimento das crianças de 0 a 5 anos deveria ser realizado, prioritariamente, em instituições originalmente pensadas para atender a esta faixa etária ou que, minimamente, tenham sido adaptadas para receber crianças pequenas. Além disso, implica reconhecer a necessidade de investimento e compra de brinquedos, livros e materiais adequados para a prática pedagógica com bebês e crianças pequenas.

Além das orientações sobre o espaço físico e os materiais, o parecer nº 20/2009 do CNE orienta sobre o tamanho das turmas e a quantidade de professores por grupo de crianças, ressaltando que os agrupamentos devem possibilitar atenção, responsabilidade e interação, levando em consideração as características do espaço físico e a faixa etária atendida. Diante disso, estabelece que:

no caso de agrupamentos com criança de mesma faixa de idade, recomenda-se a proporção de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de zero e um ano), 15 crianças por professor (no caso de criança de dois e três anos) e 20 crianças por professor (nos agrupamentos de crianças de quatro e cinco anos) (BRASIL, 2009, p.13).

Cabe destacar que, ao contrário do que é praticado em algumas redes municipais, o documento considera que este agrupamento de crianças está relacionado ao número de professores e não de profissionais, o que indica que os auxiliares ou não docentes não deveriam contar para a composição das turmas. A esse respeito, o documento ainda reitera que creches e pré-escolas se constituem como estabelecimentos educacionais, onde crianças de 0 a 5 anos são cuidadas e educadas por profissionais com “formação específica legalmente determinada”, refutando “funções de caráter meramente assistencialista”.

Isso reforça a necessidade de entender as especificidades da docência na Educação Infantil, compreendendo que cuidar e educar são indissociáveis e, portanto, não há como dividir o trabalho dos profissionais em ações que se refiram somente ao cuidado ou somente à educação das crianças. Vale lembrar ainda que

a LDB determina para o exercício da docência na Educação Básica a formação em nível superior em curso específico para a área de atuação, admitindo a formação em nível médio na modalidade normal para atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A respeito da formação dos professores as DCNEIs ainda ressaltam que a formação inicial específica e o investimento nos programas de formação continuada dos professores e demais profissionais integram a lista de requisitos básicos para uma Educação Infantil de qualidade (BRASIL, 2009).

Em sua dissertação, Taporosky (2017) faz um levantamento sobre os documentos produzidos pelo Ministério da Educação que também tratam da qualidade na Educação Infantil. Os dados organizados pela autora podem ser visualizados no quadro a seguir.

QUADRO 1 – DOCUMENTOS NORTEADORES DO MEC SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

ANO	DOCUMENTO	CONTEÚDO
1994	Política Nacional de Educação Infantil	Apresenta a qualidade da oferta como um de seus objetivos e ações prioritárias.
1995	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças	Listagem de itens que deveriam ser considerados nas políticas públicas e nas práticas nas instituições de educação infantil.
1998	Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil	Sugestões de critérios de qualidade para elaboração das regulamentações específicas a serem editadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais.
1998	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	Fixa metas de qualidade a partir do reconhecimento do direito à infância, apresentando uma reflexão geral do atendimento no país, questões relacionadas à formação pessoal e social e, ainda, aponta conteúdos para abordagem na educação infantil.
2005	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação	Avaliação de políticas; propostas e trabalho pedagógico.
2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil	Fundamentos para a definição de parâmetros de qualidade; distinção entre parâmetros e indicadores de qualidade; competência dos sistemas de ensino; caracterização das instituições de educação infantil; parâmetros nacionais de qualidade para as instituições de educação infantil.
2006	Parâmetros Básicos de Infraestrutura dos Estabelecimentos de Educação Infantil	Qualidade dos espaços físicos e prédios das instituições de educação infantil.
2009	Critérios para um	Instruções a respeito dos direitos das crianças e



	atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças – Nova Edição	dos bons serviços de creche e pré-escola.
2009	Indicadores de Qualidade na Educação Infantil	Composto por dois documentos, apresenta dimensões e indicadores de qualidade; discussão a respeito do conceito de qualidade; possibilidade de avaliação das políticas para a educação infantil, das propostas pedagógicas das instituições, da relação estabelecida com as famílias, da formação regular e continuada dos profissionais e da infraestrutura.
2009	Política de Educação Infantil no Brasil: relatório de avaliação	Competências governamentais; indicadores de acesso; condições da oferta de vagas; questão da qualidade; financiamento da política e serviços.
2012	Subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação	Proposição de diretrizes e metodologias de avaliação na e da educação infantil.

Fonte: TAPOROSKY, 2017.

As produções listadas no quadro sistematizado por Taporosky permitem afirmar que a discussão sobre a qualidade da Educação Infantil tem sido recorrente nas publicações do MEC nas últimas décadas. Para este estudo, interessa olhar com mais atenção para um destes documentos, aquele que apresenta “Subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação”. Isso por que além de tratar da questão da qualidade da Educação Infantil, o documento desenha diretrizes para a realização desta avaliação, sugerindo critérios e dimensões a serem analisadas na oferta da Educação Infantil, o que contribui para identificar as condições necessárias para uma oferta com um padrão mínimo de qualidade.

A proposta descrita no documento foi elaborada por um Grupo de Trabalho (GT), instituído pela Portaria Ministerial nº 1.147/2011, criado a partir da necessidade de subsidiar a inclusão da Educação Infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, considerando as especificidades da educação na faixa etária de até 5 anos de idade. Além da preocupação com a qualidade ter crescido ao longo dos anos e se intensificado depois da inserção da Educação Infantil no sistema educacional, havia o fato de que o PNE, em tramitação naquele momento, previa a avaliação da Educação Infantil como uma das estratégias da Meta que se referia à ampliação do acesso a esta etapa (BRASIL, 2012).

O ponto de partida da proposta do GT é que a avaliação supõe julgamento de valor, que se realiza com base em critérios que são estabelecidos a partir de uma dada noção de qualidade, compartilhada e assumida por quem faz o julgamento. Partindo desta concepção são definidos os focos da avaliação na/da Educação Infantil. A avaliação na Educação Infantil se refere àquela feita internamente no processo educativo, focada nas crianças enquanto sujeitos e coautoras de seu desenvolvimento. Já a avaliação da Educação Infantil:

toma esse fenômeno sociocultural (“a educação nos primeiros cinco anos de vida em estabelecimentos próprios, com intencionalidade educacional, configurada num projeto político-pedagógico ou numa proposta pedagógica”), visando a responder se e quanto ele atende à sua finalidade, a seus objetivos e às diretrizes que definem sua identidade. Essa questão implica perguntar-se sobre quem o realiza, o espaço em que ele se realiza e suas relações com o meio sociocultural. Enquanto a primeira avaliação aceita uma dada educação e procura saber seus efeitos sobre as crianças, a segunda interroga a oferta que é feita às crianças, confrontando-a com parâmetros e indicadores de qualidade (BRASIL, 2012, p.13).

Os critérios e indicadores apresentados no documento são resultantes da combinação destas referências, visualizadas no quadro elaborado por Taporosky (2017), com a legislação e normas vigentes, as políticas de financiamento e as informações e estatísticas educacionais (BRASIL, 2012). Com a análise dos documentos produzidos pelo MEC, o GT de Avaliação da Educação Infantil propôs uma diretriz para a Avaliação Nacional da Educação Infantil pautada em aspectos a serem avaliados. Cada um destes aspectos é detalhado em três campos: informações (registro do que compõe cada foco); dimensões (atributos, características ou qualidades a serem observadas) e critérios/padrões de aceitação (base para o julgamento da qualidade) (BRASIL, 2012).

O primeiro elemento a ser levado em conta na avaliação da qualidade da Educação Infantil é o acesso. Na diretriz elaborada no documento aqui analisado é visto sob a perspectiva do atendimento e foca na busca por evidenciar o quanto a administração pública tem considerado a Educação Infantil como uma pauta importante nas suas tomadas de decisão sobre o planejamento e a gestão.

Na sequência da proposta é apresentada a necessidade de se considerar os insumos como elementos que impactam na qualidade da Educação Infantil e eles são apresentados em três dimensões. A dimensão do orçamento se refere ao investimento público na Educação Infantil previsto no orçamento e de fato executado

pelos municípios. A dimensão do espaço tem relação com a infraestrutura disponibilizada nas instituições educacionais. A dimensão dos recursos humanos abrange os profissionais, docentes ou não, que atuam na Educação Infantil. Por fim, a dimensão dos recursos materiais trata do que está disponível para as crianças e seus professores analisando a qualidade e a quantidade destes materiais.

No quadro a seguir é possível visualizar como estes elementos se relacionam com as dimensões mencionadas:

QUADRO 2 – DIMENSÕES E INFORMAÇÕES SOBRE OS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

ASPECTOS A SEREM AVALIADO	DIMENSÕES	INFORMAÇÕES DAS DIMENSÕES
Oferta da Educação Infantil	Atendimento	Diretrizes, metas e objetivos de acesso/ampliação, anunciados em planos governamentais. Atendimento à demanda
Insumos para Educação Infantil	Orçamento	Previsão orçamentária EI contemplando: ampliação do atendimento em creches e pré-escola; pagamento de pessoal; construção, reforma, conservação e manutenção dos prédios escolares; aquisição; reposição e manutenção de mobiliário, equipamentos e materiais;
	Espaço Físico	Processo de planejamento e replanejamento do espaço físico Arquitetura/construção dos prédios escolares: tipos, quantidade e condições de espaços internos e externos existentes. Segurança Condições de Saneamento Limpeza Espaços Internos existentes: tipos, quantidade e condições (sala de aula, espaço para descanso e sono/creches, sala de professores, espaço para refeições, cozinha, despensa para guarda de alimentos, banheiro, entre outros) Espaços externos existentes: tipos, quantidade e condições de espaços.
	Recursos Humanos	Número de profissionais (docentes e não docentes) Formação dos profissionais Valorização dos Profissionais
	Recursos Materiais	Brinquedos Livros Mobiliário e equipamentos Outros materiais

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2012.

Cabe ressaltar que o documento ainda prevê que os processos também compõem os elementos que incidem sobre a qualidade da Educação Infantil,

destacando que aspectos relativos à gestão, ao currículo, às relações/interações, que se espera que estejam presentes na nesta etapa, interferem na sua qualidade (BRASIL, 2012). Além disso, também reforça mais uma vez que no caso da Educação Infantil não focamos nos resultados obtidos por meio de avaliação feitas com as crianças, o horizonte esperado é o pleno alcance das dimensões de qualidade indicadas nos documentos do MEC (BRASIL, 2012, p.24).

Estas diretrizes defendidas pelo GT foram acolhidas na elaboração da proposta da Avaliação Nacional da Educação Infantil, prevista para acontecer a cada dois anos, segundo o que estabelece o PNE (2014-2024). Nela a qualidade da Educação Infantil seria avaliada a partir de seis dimensões: Acesso/Oferta (por idade), Infraestrutura, Recursos Materiais, Profissionais de Educação Infantil, Gestão do Sistema e Gestão da Unidade Escolar.

Como já mencionado, a ANEI chegou a ser incluída na Portaria que estabelecia a criação do novo Sistema de Avaliação da Educação Básica, mas foi revogada alguns meses após a sua publicação, sob o argumento de que seria necessário aguardar a publicação da BNCC para rever a proposta. Desde que o GT envolvido apresentou a minuta da ANEI aconteceram várias manifestações de especialistas da área e de organizações da sociedade civil pela defesa da publicação da portaria elaborada<sup>5</sup>.

No atual contexto de grandes retrocessos, espera-se que os percursos já realizados pela Educação Infantil brasileira sejam considerados. É preciso reconhecer que, ainda que a garantia do direito a uma Educação Infantil em condições de qualidade para todas as crianças de 0 a 5 anos seja um grande desafio, muito se avançou desde que o cuidado e a educação das crianças de 0 a 5 anos foi reconhecido como parte do direito à educação. No próximo capítulo este desafio será tratado do ponto de vista do financiamento das políticas educacionais.

---

<sup>5</sup> Em maio de 2020 foram publicadas as normas complementares para o cumprimento da Política Nacional de Avaliação. A Portaria nº458/2020 estabelece normas para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, definindo que a qualidade da Educação Básica será avaliada tendo como referências as seguintes dimensões: I - atendimento escolar; II - ensino e aprendizagem; III - investimento; IV - profissionais da educação; V - gestão; VI - equidade; e VII - cidadania, direitos humanos e valores.

## **2. DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS CONDIÇÕES FINANCEIRAS NECESSÁRIAS PARA SUA REALIZAÇÃO**

Este capítulo aborda a estreita relação entre financiamento e direito à educação, partindo do pressuposto de que o primeiro é condição necessária para a realização do segundo. Para tanto, a primeira seção apresenta uma discussão sobre a disputa da educação pelo fundo público, elemento essencial tanto para a garantia dos direitos sociais quanto para as políticas macroeconômicas. Esta seção ainda problematiza a disputa da Educação Infantil com as demais etapas e modalidades pelos recursos já destinados à educação.

Considerando que grande parte das matrículas da Educação Básica já está sob a responsabilidade dos municípios, pode-se ter a dimensão do desafio de manter e ampliar esta oferta. Essa discussão é realizada na segunda seção deste capítulo, que faz uma análise da situação financeira dos municípios brasileiros e discorre sobre as fontes e regras para uso dos recursos destinados à educação.

Na terceira parte do capítulo o financiamento da educação e mais especificamente da Educação Infantil é tratado no contexto das políticas de fundos, ponderando seus limites e contribuições. Por fim, a questão dos custos da Educação Infantil é abordada a partir do indicador do Custo Qualidade Inicial (CAQi) elaborado pela Campanha Nacional pelo direito à educação e da ferramenta do Simulador do Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ), elaborado a partir de um projeto de pesquisa realizado na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Federal de Goiás, sendo utilizado como uma ferramenta para atualizar o custo da oferta da Educação Infantil em condições de qualidade nas instituições públicas.

### **2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E NA ESTRUTURA FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.**

Partindo do pressuposto de que o Estado tem como uma de suas responsabilidades a realização do direito à Educação Infantil, torna-se pertinente discutir a necessidade de recursos financeiros para garantir a materialização deste direito, ponderando sobre a natureza e montante dos recursos públicos disponíveis

para a sua oferta. No caso da educação brasileira esta discussão precisa acontecer observando duas importantes questões: a disputa existente sobre o fundo público e a estrutura federativa do nosso país.

De início, é essencial demarcar que o fundo público, composto principalmente pela “extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida”, exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas das sociedades capitalistas contemporâneas; isso porque ele é essencial tanto para a garantia da estabilidade econômica quanto para a realização das políticas sociais (SALVADOR, 2017, p. 428). Neste contexto, o fundo público se constitui como um objeto de disputa, pois ele exerce pelos menos quatro funções na economia capitalista:

a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (SALVADOR, 2017, p.428).

Para tratar do papel da esfera pública na definição e realização dos direitos sociais, Oliveira (1998) utiliza uma metáfora do jogo de xadrez. Para o autor, o Estado-providência, termo pelo qual ele refere ao estado de bem estar, é um espaço de lutas de classe, onde os territórios de cada peça (de cada direito) são previamente mapeados e hierarquizados e a disputa de classes se dá na tentativa de anular esta hierarquia prévia. Para o autor, a metáfora do xadrez serve para descrever o que é característico da construção da esfera pública: a construção e o reconhecimento da alteridade, do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais (OLIVEIRA, 1998).

Com esta metáfora o autor nos provoca a pensar que este não é um processo linear que acontece sem resistência, ao contrário, pois como afirma Oliveira:

a estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva. Ela permite, dentro dos limites das “incertezas previsíveis”, avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes ou interesses, à condição de que isto se passe através de uma reestruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição (OLIVEIRA, 1998, p. 39).

Esta reestruturação torna a esfera pública mais organizada à medida que ela é regida por regras estáveis que permitem que a disputa aconteça dentro do que é preestabelecido e consensual. Dito de outra forma, a disputa pelo fundo público pode ser compreendida como o deslocamento da luta de classes, presente na sociedade, para o interior do orçamento público. E neste sentido podemos dizer que é neste instrumento da administração pública, construído pela União, estados e municípios, que visualizamos de forma mais concreta a disputa pelos recursos que o compõem (SALVADOR, 2012).

Diante disso, o orçamento não pode ser resumido a uma ação formal ou apenas um instrumento de planejamento, pois é no processo da sua constituição que acontecem as negociações que determinarão as “quotas de sacrifício” sobre os membros da sociedade no que se refere ao financiamento do Estado (SALVADOR, 2017). Em outras palavras, a definição de quanto e onde os recursos públicos serão investidos permite identificar quais direitos serão garantidos, quais grupos serão privilegiados, quais políticas serão priorizadas naquele determinado contexto e quem pagará por estas escolhas.

Ao tratar da relação do fundo público e do financiamento das políticas sociais, Salvador (2012) apresenta dados que nos levam a ter uma ideia sobre em que sentido caminha as escolhas feitas pelo Estado brasileiro ao longo das últimas décadas. Segundo o levantamento feito pelo autor com base em dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos, nos anos de 2000 a 2009 o fundo público transferiu um montante equivalente a 45% do PIB produzido em 2009 para o capital financeiro. Esse valor poderia custear o Programa Bolsa Família durante 108 anos ou custear a educação durante 40 anos, se mantido os mesmos valores gastos em 2009 (SALVADOR, 2012).

É importante destacar aqui que algumas das despesas destinadas aos direitos sociais no orçamento público são obrigatórias, dentre elas, a educação. Esta vinculação orçamentária se expressa no artigo 212 da Constituição que estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito



Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

É preciso demarcar que esta vinculação, vista por alguns como um “engessamento” do orçamento público, é uma importante forma de garantir os recursos necessários para a efetivação do direito à educação. E mesmo reconhecendo sua relevância, é pertinente afirmar que ela por si só não garante que os gastos serão feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal (SALVADOR, 2012). Isso nos remete a pensar sobre a disputa interna dos recursos destinados à educação: qual nível, etapa ou modalidade deve ser privilegiado? Como veremos na sequência deste capítulo, a Educação Infantil não foi e nem tem sido a escolha do Estado brasileiro.

Outra questão a ser considerada sobre a vinculação orçamentária é que ela, ao mesmo tempo em que representa um grande avanço ao definir o percentual mínimo destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), restringe essa incidência apenas a receita de impostos e não sobre todos os tributos pagos pela população. Para que possamos ter uma ideia do quanto a educação “perde” com isso, Pinto (2012) apresenta dados de 2010 que revelam que apenas 57% da arrecadação de 33,6% do PIB correspondeu à receita de impostos, sendo os demais recursos advindos, essencialmente, de contribuições sociais e econômicas. Ainda segundo o autor, este “artifício contábil” beneficia, essencialmente, a União (PINTO, 2012).

Neste ponto, torna-se pertinente trazer à cena a questão da estrutura federativa do Estado brasileiro, considerando que ela prevê um regime de colaboração e de divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo sobre suas prioridades na oferta do direito à educação. A esse respeito, o artigo 211 da Constituição estabelece que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão



formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Quando consideramos a ampliação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 as 17 anos, estabelecida pela EC nº 59/2009, os municípios ficaram com a responsabilidade de ampliar o atendimento para a maior parcela da população fora da escola, uma vez que no ano da aprovação da emenda, cerca de 54,5% da população de quatro anos e 22,3% da população de cinco anos estava fora da escola (PINTO e ALVES, 2010). E aqui é preciso tratar do problema da estrutura tributária e da desigualdade de arrecadação entre as diferentes esferas de governo.

Para Pinto (2012) esta é uma das questões-chave no debate sobre o federalismo: os recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas. Os dados organizados pelo autor mostram que de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados, R\$ 25; e os municípios, apenas R\$ 5. Isso evidencia que boa parte dos municípios possui uma capacidade mínima de arrecadação, pois os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos municípios de maior porte.

Neste contexto cabe considerar os efeitos da estrutura tributária e da organização federativa do Estado brasileiro sobre a disponibilização de recursos para a garantia do direito à educação. Isso porque, como afirma Oliveira:

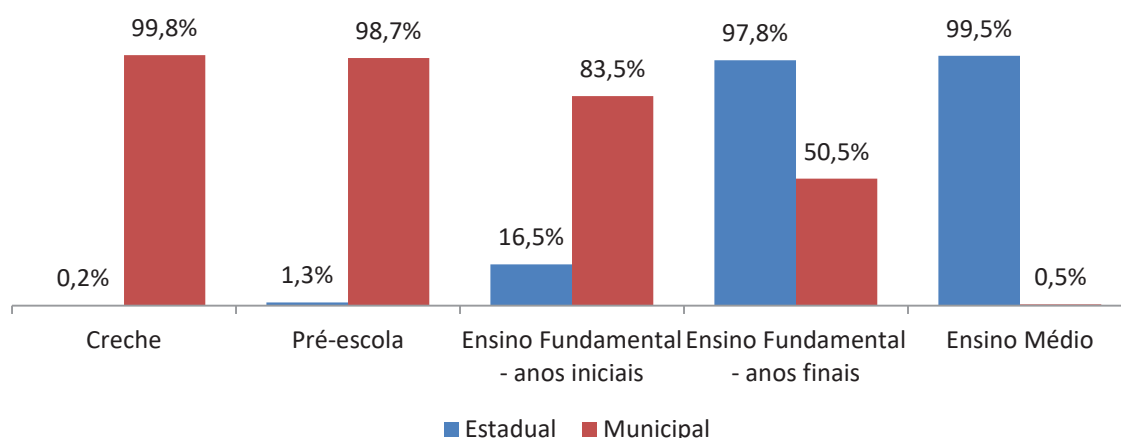
Situar o direito à educação num Estado Federal implica admitir a diferenciação num contexto de busca da igualdade de tratamento por parte do Estado. O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, se observa que a desigualdade mantém-se significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. (OLIVEIRA, 2012, p. 38).

Diante desta afirmação o autor nos provoca a pensar sobre o quanto o direito à educação tem sido ofertado com “igualdade de condições de acesso e permanência” e com a “garantia de um padrão de qualidade” para todos, conforme prevê a Constituição, considerando que as condições técnicas e financeiras da União, dos estados e dos municípios são muito diversas e desiguais para a realização desta oferta.

Os municípios, prioritariamente responsáveis pela oferta da Educação Infantil e, portanto, o ente federado a quem nos interessa olhar com mais atenção por causa do objeto deste trabalho, são o elo mais frágil desta estrutura. Além da sua baixa capacidade financeira já mencionada aqui, é preciso considerar a sua estrutura administrativa e capacidade técnica para a organização da oferta educacional. A esse respeito, Pinto (2012) nos aponta que até o ano de 2009 a situação dos municípios era a seguinte: 57% deles não possuíam uma secretaria de educação exclusiva, chegando a 71% nos municípios com até cinco mil habitantes; quase a metade deles ainda não tinha organizado um sistema de ensino (dependendo, portanto, da normatização estadual para gerir suas escolas) e mais de um quinto sequer possuía um Conselho Municipal de Educação (CME).

Diante destes dados sobre os municípios brasileiros, cabe destacar o percentual de matrículas que estão sob sua responsabilidade é inversamente proporcional às condições técnicas e financeiras aqui apresentadas. O gráfico a seguir nos auxilia a visualizar a distribuição das matrículas de creche ao Ensino Médio, por dependência administrativa, no ano de 2018. Como as matrículas federais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental representam menos de 1% das matrículas totais de cada etapa, optou-se por compor o gráfico apenas com o atendimento realizado pelos municípios e estados.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.



Fonte: Adaptado do Laboratório de dados Educacionais, elaborado a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP, 2018.

Os dados sobre as matrículas, organizados pelo Laboratório de dados educacionais da UFPR nos indicam que os municípios são os maiores responsáveis

pela oferta da Educação Básica. No caso da Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental a oferta é praticamente toda municipalizada. Nos dados de 2018 podemos observar que os municípios eram responsáveis por 98,6% das matrículas de pré-escola e 98,8% das matrículas de creche. O grande número de matrículas municipais nas redes públicas e a baixa capacidade financeira dos municípios nos leva a pensar que, para além das desigualdades entre as esferas de governo, é preciso considerar também as desigualdades entre os municípios, pois aqueles mais favorecidos economicamente terão uma receita maior e, por consequência, terão mais recursos disponíveis para a educação. Para entender um pouco mais sobre como essa relação se estabelece, cabe aqui ponderar sobre como é composta a receita dos municípios e de que forma elas incidem sobre o financiamento da educação.

## 2.2 A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS E OS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO.

Olhar para o financiamento da educação nos municípios implica identificar as fontes dos recursos e entender as regras para a sua aplicação. A primeira consideração a ser feita a respeito das fontes dos recursos municipais é que ela é composta por dois tipos de receita: as Receitas de Capital provenientes de operações de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens e transferência de capital e as Receitas Correntes originárias dos impostos, taxas, contribuição de melhorias e transferências correntes (NASCIMENTO, 2012).

Como é possível observar no quadro abaixo, do ponto de vista do financiamento da educação nos municípios, interessa olhar de forma mais atenta para as Receitas correntes, pois é sobre parte delas que incide a vinculação orçamentária que define o mínimo a ser investido em MDE, conforme prevê o artigo 212 da Constituição de 1988.

QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL DE IMPOSTOS, IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VINCULADAS À MDE.

<b>Composição da Receita total dos municípios</b>	<b>Impostos municipais vinculados à MDE</b>	<b>Transferências intergovernamentais vinculadas à MDE</b>
<p><b>Receitas Correntes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Receita Tributária (Impostos; Taxas; Contribuição de Melhoria)</li> <li>● Receita de Contribuições</li> <li>● Receita Patrimonial</li> <li>● Receita Agropecuária</li> <li>● Receita Industrial</li> <li>● Receita de Serviços</li> <li>● Transferências Correntes</li> <li>● Transferências Intergovernamentais</li> <li>● Transferências de Instituições Privadas</li> <li>● Transferências do Exterior</li> <li>● Transferências de Pessoas</li> <li>● Transferências de Convênios</li> <li>● Transferências para o Combate à Fome</li> <li>● Outras Receitas Correntes</li> </ul> <p><b>Receitas de Capital</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Operações de Crédito</li> <li>● Alienação de Bens</li> <li>● Amortizações de Empréstimos</li> <li>● Transferências de Capital</li> <li>● Outras Receitas de Capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU</li> <li>● Imposto sobre Transmissão Inter Vivos - ITBI</li> <li>● Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS</li> </ul>	<p>Transferências da União</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cota-Parte FPM</li> <li>● Cota-Parte ITR</li> <li>● Cota-Parte IPI-Exportação</li> <li>● Cota-Parte IOF- Ouro</li> <li>● ICMS – Desoneração - Lei Kandir – Lei Complementar nº87/1996</li> </ul> <p>Transferência dos estados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cota-Parte ICMS</li> <li>● Cota-Parte IPVA</li> </ul>

Fonte: Informações organizadas pela autora a partir do artigo 212 da Constituição de 1988.

A LDB também tratou do financiamento da educação, destinando um de seus títulos e dez artigos para este fim. Dentre os temas citados na legislação estão o detalhamento das fontes de recursos destinadas ao ensino, o reforço do percentual mínimo de gastos a ser executado pela União, estados e municípios e a definição do que pode ou não ser compreendido como MDE (BRASIL, 1996), sendo que sobre este último aspecto interessa olhar com mais atenção. O artigo 75 da LDB estabelece que:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. § 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. § 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. § 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola. § 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento (BRASIL, 1996).

O artigo em destaque reafirma a relação colaborativa a ser estabelecida entre os entes federados e reforça a necessidade de estados e, principalmente, da União agirem de forma supletiva e redistributiva para que se assegure um padrão mínimo de qualidade, de forma que se superem as desigualdades nas condições de acesso e oferta. Para Cruz (2012) as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação foram muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública.

Aqui emerge mais uma vez a necessidade de olhar para a estreita relação entre o financiamento e a garantia do direito à educação, pois ainda que prever a obrigatoriedade em lei represente um grande avanço, uma vez que diante deste reconhecimento é possível a exigibilidade do direito, esta declaração por si só, sem a disponibilização de recursos para sua realização, não amplia o número de vagas a serem ofertadas, nem garante a oferta de uma educação de qualidade para todos. É nesse sentido que Cruz afirma que:

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que foram excluídos do sistema educacional, exige um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que essa realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural (CRUZ, 2012, p. 73).

Neste contexto, considerando que o objeto desta pesquisa se refere ao direito à Educação Infantil que é de responsabilidade prioritária dos municípios,

torna-se necessário considerar o montante de recursos municipais vinculados pela Constituição para os gastos em educação. Nascimento (2012), em sua dissertação, analisou as políticas de financiamento promovidas no âmbito da União, dos estados e municípios, no período de 2001-2010 e o quanto essas políticas colaboraram para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. Os dados organizados pela autora nos ajudam a ter uma dimensão da arrecadação dos municípios brasileiros neste período.

Ao analisar os impostos municipais arrecadados (IPTU, ISS, ITBI e IR) Nascimento (2012) aponta o baixo impacto que eles exercem sobre o orçamento e evidencia a dependência dos municípios em relação às transferências que recebem da União e dos estados. No conjunto dos anos estudados estes impostos representaram 20% da receita corrente dos municípios. Como muitos deles possuem uma baixa capacidade de arrecadação só conseguem construir e manter suas redes com os recursos de transferências intergovernamentais advindas do Fundo de participação dos municípios (composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de renda e do Imposto por produtos industrializados arrecadados pela União) e de parte do ICMS e IPVA arrecadados pelos estados.

Em agosto de 2017 a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) divulgou seu Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) de 2017, com base no ano de 2016. De acordo com o que consta no documento, o índice é construído com base nos resultados fiscais declarados pelas próprias prefeituras, informações oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Nesta versão do índice foram analisados 4.544 municípios utilizando os seguintes indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, liquidez e Custo da Dívida (FIRJAN, 2017).

Ainda que a publicação apresente alguns pontos que divergem das defesas feitas nesta dissertação, principalmente quando atribui às despesas obrigatórias a situação financeira dos municípios, fazendo a defesa de que é necessário acabar com o “engessamento” do orçamento público, os dados sobre a arrecadação possibilitam construir um parâmetro mais atual sobre os orçamentos municipais. Neste sentido, de acordo com a análise da Firjan (2017) a partir da avaliação de seus indicadores, dos 4.544 municípios analisados, 3.905 (85,9%) apresentaram

situação fiscal difícil ou crítica, apenas 626 (13,8%) boa situação fiscal e tão somente 13 (0,3%) excelente situação fiscal.

Ao analisar as receitas próprias dos municípios e a sua relação com o total da receita corrente líquida<sup>6</sup>, a referida Fundação aponta que 81,7% das cidades brasileiras da amostra (3.714) não geraram nem 20% de suas receitas em 2016. Apenas 136 municípios arrecadaram mais 40% de suas receitas, sendo que a população média dos municípios que mais arrecadam é de 130 mil habitantes, enquanto naqueles com menor arrecadação é de 9 mil habitantes. Ainda é pertinente destacar que capitais concentravam 22,7% da população brasileira (46 milhões de pessoas, em 2016) e administravam 28,1% dos recursos em posse das prefeituras (FIRJAN, 2017).

A comparação feita entre as regiões do país demonstra que o Nordeste (93,2%) e Norte (90,7%) são as regiões com maior percentual de municípios com baixa arrecadação própria, ou seja, aqueles que não arrecadam nem 20% de suas receitas. Mesmo na região Sudeste, onde estão localizados 55,2% do PIB nacional, 75,3% dos municípios dependem intensamente das transferências intergovernamentais para compor suas receitas (FIRJAN, 2017). Estes dados, além de reforçar o argumento de que há desigualdade entre os municípios no que tange às suas autonomias financeiras, permitem reafirmar a ideia de que a arrecadação dos impostos municipais só é expressiva no caso das grandes cidades.

Pinto (2012) afirma que foi com a intenção de enfrentar essas disparidades, ao menos no que se refere ao financiamento da educação, que surgiram as políticas de fundos. Antes de tratar da natureza de cada uma destas políticas, é importante destacar que a EC nº 14/1996 foi primordial para que nos anos seguintes o Ensino Fundamental continuasse sendo prioridade na aplicação dos recursos, mesmo após o reconhecimento da Educação Infantil como direito e da sua inclusão do sistema educacional. A EC em questão alterou o artigo 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) que previa o investimento mínimo de 50% dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental e estabeleceu que:

---

<sup>6</sup> Receita Corrente Líquida (RCL) é o total das receitas orçamentárias municipais deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.



Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996b).

Foram os incisos deste mesmo artigo que estabeleceram a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil, composto pela subvinculação de parte dos recursos já vinculados à educação e que seriam destinados ao financiamento do Ensino Fundamental. A ideia central da proposta do FUNDEF, e do FUNDEB que o substituiu, foi reduzir as disparidades entre os gastos aplicados nas redes estaduais e as redes municipais de ensino, dentro de uma mesma unidade da federação, e entre as diferentes unidades, por meio da complementação da União (PINTO, 2012).

Ainda a respeito das alterações feitas no artigo 60 do ADCT, Gouveia (2011) chama atenção para o fato de que a EC nº 14/1996 aumentou de 50% para 60% o percentual de recursos que estados e municípios deveriam investir no Ensino Fundamental, ao mesmo tempo em que diminuiu a subvinculação da União de 50% para 30%. Para a autora, este é um dos motivos pelos quais é possível afirmar que “há uma boa distância entre os objetivos proclamados pelo FUNDEF e o que ele realmente pretendia e pode realizar” (GOUVEIA, 2011, p.91).

A lógica inicial do fundo era estabelecer um valor médio para o Brasil e em cada um dos estados a partir da divisão entre a soma de 15% de todos os impostos que compõem o fundo e o número de matrículas no Ensino Fundamental regular do ano anterior, acrescido de uma previsão de aumento de matrículas. Caso esse valor fosse menor do que a média nacional em algum dos estados, a União complementaria até chegar ao valor-aluno-ano decretado pelo Presidente da República. O “bolo de recursos” do fundo é composto por 15% do: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp).

Sobre o funcionamento do fundo cabe destacar o seu caráter automático que independe da adesão ou da vontade dos agentes públicos. Por se tratar de um fundo de natureza contábil, o percentual de composição do fundo é retido e só é repassado aos municípios e às redes estaduais a partir da contabilização das



matrículas próprias no Ensino Fundamental de cada rede de ensino. Mesmo diante deste mecanismo de funcionamento automático, Gouveia e Souza (2015) alertam sobre a necessidade de definições operacionais complementares, que segundo os autores, “não são menos importantes, mas revelam o cenário de disputas na execução do fundo” (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 51).

Entre as definições operacionais citadas pelos autores, Gouveia (2011) destaca que a ideia de custo aluno foi uma das polêmicas do fundo. A lei previa que o Presidente da República estabeleceria anualmente o valor mínimo nacional. O cálculo dessa média nacional, que estabeleceria em que estados haveria necessidade complementação da União, deveria ser feito com uma divisão entre os recursos disponíveis no ano em todos os fundos estaduais e o número de matrículas do país no Ensino Fundamental regular. Mesmo sendo esta a regra prevista em lei, “o que prevaleceu foi a ideia de que o valor seria estabelecido pelo presidente e não a regra que determina como se faria a conta” (GOUVEIA, 2011, p. 92).

Outra importante questão diz respeito às regras para aplicação dos recursos advindos do fundo. A determinação legal era que fosse aplicado o mínimo de 60% dos recursos na remuneração dos professores em efetivo exercício no Ensino Fundamental, os demais profissionais, as reformas, as compras de materiais e qualquer outra despesa de MDE seriam pagos com o restante dos recursos do fundo ou com os recursos de outras fontes.

A esse respeito, Gouveia (2011) sinaliza que um estudo sobre o FUNDEF no Paraná revelou que um dos municípios entendeu que o gasto com pessoal não deveria ultrapassar 60%, cabendo ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF a tarefa de estabelecer onde os 40% dos recursos restantes deveriam ser investidos. Para a autora, ainda que seja interessante pensar que mais do que acompanhar as contas este Conselho discutia as prioridades para aplicação dos recursos, é necessário não perder de vista que uma das promessas do FUNDEF era a valorização do magistério que “deveria implicar em mais do que a manutenção da folha de pagamento existente antes do fundo” (GOUVEIA, 2011, p. 93).

Vale dizer ainda que a criação do FUNDEF aconteceu em um contexto de indução da municipalização do Ensino Fundamental e diante da responsabilidade dos municípios de incluir a Educação Infantil em suas redes de ensino. Para Didonet (2006) este cenário fez com que a Educação Infantil sofresse um revés nos primeiros anos do fundo. Segundo o autor:

As matrículas retrocederam na pré-escola. Creches foram fechadas e crianças mandadas embora, porque os municípios que investiam nessas instituições, ao verem retidos no Fundo estadual do ensino fundamental 15% de seus recursos de FPM e do repasse de ICMS, ficaram sem dinheiro para manter a educação infantil. Aos poucos, foram encontradas formas de equilibrar o orçamento e as matrículas voltaram a crescer. Mas não no ritmo da procura (DIDONET, 2006, p. 39).

Diante dessa priorização de recursos para o Ensino Fundamental, o financiamento da Educação Infantil ganhou mais espaço nos debates sobre a educação brasileira. O fato da primeira etapa da Educação Básica ficar sem uma subvinculação específica de recursos, sobretudo num contexto de consolidação e reconhecimento da sua importância, fez com que aumentasse a defesa da criação de um fundo que previsse a sua participação. Essa mobilização fez com que acontecessem vários movimentos que tinham como objetivo promover debates e estudos para discutir os limites e as possibilidades de garantia da implementação das metas elaboradas para a Educação Infantil no PNE de 2001 (SANTOS, 2015).

Cabe destacar que o financiamento da Educação Infantil também foi pauta na elaboração do PNE (2001-2010) que estabeleceu entre suas metas a intenção de assegurar que os municípios, além de outros recursos municipais, aplicassem os 10% dos recursos de MDE não vinculados ao FUNDEF, prioritariamente, nesta etapa (BRASIL, 2001). Acontece que “prioritariamente” não tem o mesmo peso de “obrigatoriamente” e para Didonet (2006) a presença do advérbio não era decorativa, mas sim uma forma de flexibilizar a regra, de dizer: “se não der, se outro motivo se apresentar, está dispensado”. E isso era o que acabava acontecendo com frequência, pois, como bem ressalta o autor, os valores não alcançam as necessidades e recorrer aos 10% que não entraram no Fundo era a primeira saída (DIDONET, 2006).

Esse é um aspecto a ser demarcado, pois o problema do financiamento da educação brasileira não está centrado nos mecanismos do fundo, mas sim na insuficiência dos recursos e na ausência da União em exercer sua função supletiva e redistributiva junto a estados e municípios. Mesmo diante dos limites do FUNDEF é preciso reconhecer que ele representa um importante marco, uma vez que inaugura uma forma de se pensar as políticas voltadas para o financiamento da educação, “a fase das políticas de fundos” (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 47).

Em 2007 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB). Aprovado em dezembro de 2006, a partir de um processo iniciado oficialmente por um grupo de trabalho instituído em outubro de 2003, o novo fundo manteve as principais características do primeiro; todavia, essa aprovação representou um novo passo na história do financiamento da Educação Infantil, haja vista que, pela primeira vez, essa etapa da educação foi incluída, especificamente, numa política de fundos (SANTOS, 2019).

Gouveia e Souza (2015) destacam que diferentemente do processo de tramitação do FUNDEF, o FUNDEB foi amplamente debatido e mobilizou o parlamento e movimentos importantes da sociedade civil e das esferas subnacionais do poder público. A inclusão da Educação Infantil como um todo é fruto desta mobilização, pois a proposta inicial abrangia somente a pré-escola e as outras duas etapas da Educação Básica, tendo incorporado as creches somente depois de intensa mobilização em âmbito nacional (CAMPOS, 2011).

Parte importante dessa mobilização foi fruto do “Movimento FUNDEB pra valer!”, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e que envolveu quase 200 entidades organizadas. Integrada a essas ações havia a mobilização pela inclusão da creche no fundo que era organizada pelo movimento “Fraldas pintadas”. Santos (2019) relata que o movimento escolheu como logotipo o desenho de um bebê chorando, com a seguinte frase de impacto: “Direito à educação começa no berço e é pra toda vida”. Uma das principais manifestações do movimento aconteceu em 2005 quando uma “carreata” de carrinhos de bebê subiu a rampa do Congresso Nacional e circulou os corredores daquela casa legislativa, com mães e crianças empunhando chocalhos (SANTOS, 2019).

Diante destes movimentos, o FUNDEB foi aprovado com a finalidade de estabelecer uma política de fundos, de caráter redistributivo, que abrangia toda a Educação Básica, inclusive a creche. A EC nº 53/2006 estabeleceu o prazo de 14 anos, a partir de sua promulgação, para sua vigência, sendo 2020 seu último ano de funcionamento<sup>7</sup>. Como já dito, o FUNDEB manteve as principais características do FUNDEF, os recursos são distribuídos dentro de cada estado de acordo com as matrículas na Educação Básica, segundo um patamar mínimo que pode ser

---

<sup>7</sup> Em 26 de agosto de 2020, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 108/2020 que tornou o FUNDEB permanente. Além de constitucionalizar o fundo, a medida ampliou de 10% para 23% a participação da União no financiamento da Educação Básica e alterou a forma de distribuição dos recursos entre os entes federados.

complementado pela União se estiver abaixo da média nacional estabelecida, a caracterização do valor/aluno/mínimo passou a considerar as diferentes modalidades, etapas e seguimentos e o conceito de controle social foi mais explicitado (GOUVEIA, 2011).

A ampliação das matrículas financiadas pelo fundo foi acompanhada da ampliação de recursos subvinculados a ele como é possível ver no quadro a seguir organizado por Gouveia (2011), a partir das emendas que instituíram os dois fundos:

QUADRO 4 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB

Fonte	FUNDEF Emenda 14 Lei 9.424/96	FUNDEB Emenda 53 Lei 11.494/07		
		2007	2008	2009...
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI-exportação	15%	16,66%	18,33%	20%
Lei Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%
ITMC	-	6,66%	13,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
Complementação da União	Prevista/ Sem valor definido	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões e depois 10% do total do fundo

Fonte: GOUVEIA, 2011.

Diante desta ampliação progressiva dos recursos subvinculados ao fundo, Gouveia (2011) aponta que o aumento dos impostos que compõem do fundo não mudou de forma significativa o peso das fontes, comparado ao que acontecia no FUNDEF. Sobre as definições operacionais do fundo, Gouveia e Souza (2015) apontam que a produção legal complementar no período do FUNDEB é novamente expressiva e parece que o funcionamento do fundo vai se explicitando ao longo do período.

Embora a EC nº 53/2006 tenha estabelecido que o valor mínimo anual consideraria coeficientes diferentes para as etapas e modalidades da educação básica, assumindo assim um caráter mais incisivo do que a emenda que estabelecia o FUNDEF, a definição do valor mínimo por aluno ao ano continuou sendo um ponto polêmico (GOUVEIA; SOUZA, 2015). No novo fundo este valor deixou de ser um referencial fixo e passou a ser resultado do cálculo dos recursos mínimos disponíveis em cada estado acrescido de 10% da União. A regra que determina a

diferenciação na distribuição de recursos conforme etapa, modalidade e tipos de estabelecimentos gerou 27 variações de tipo de valor por aluno.

Para Bassi (2011) os fatores de ponderação apenas refletem os acordos políticos estabelecidos pelo governo federal para a implantação do FUNDEB e não o custo real de manutenção de cada etapa e modalidade de ensino. Se fosse o contrário, seria razoável que as creches recebessem o maior peso da escala de variação estabelecida, o que não aconteceu. Diante da frágil posição política dos municípios frente aos governos estaduais e a resistência da área econômica do governo federal em ampliar os recursos para o financiamento da Educação Infantil, em particular, a primeira etapa da Educação Básica tinha segundo valor ponderal mais baixo.

Ao comparar esses valores de ponderação aplicados nos anos de 2007 a 2014, Gouveia e Souza (2015) apontam que a creche pública em tempo integral e a pré-escola pública em tempo integral estão entre as três variações que tiveram o maior crescimento percentual. Os dados apresentados pelos autores mostram que a creche pública passou de uma ponderação de 0.8 para 1.3, o que representou um crescimento de 62,5% ao longo dos anos estudados. Já a pré-escola teve um crescimento de 44,4%, passando do valor ponderal de 0.9 para 1.3. Mesmo que estes dados revelem uma maior remuneração das matrículas da Educação Infantil pública é pertinente considerar que o peso estipulado para esses fatores continuou muito abaixo do custo real de cada segmento, sobretudo, os estabelecidos para a oferta dessa etapa (SANTOS, 2019).

Ainda sobre os fatores da Educação Infantil cabe ressaltar que as regras de funcionamento do FUNDEB autorizam que os recursos do fundo sejam utilizados pelos municípios para custear as matrículas de creche em instituições conveniadas. Este foi um dos pontos polêmicos durante a tramitação da PEC que deu origem ao fundo, pois diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo fundo, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela Educação Infantil, temia-se os municípios fossem induzidos ao convênio como estratégia de expansão (BASSI, 2011).

Este convênio, embora pareça menos oneroso para os cofres públicos, vem acompanhado quase sempre de um atendimento que não garante a qualidade, pois como destaca Bassi:

O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito diverso e, na maioria das vezes, bastante inferior ao valor por aluno recebido do FUNDEB, relativo a essas matrículas. Essa receita vai para os cofres da prefeitura e o valor depois transferido, a título de apoio financeiro, depende dos critérios de conveniamento estabelecidos a cada instituição (BASSI, 2011, p.122).

Outra mudança importante em relação ao FUNDEF foi a ampliação da abrangência dos profissionais a serem contemplados com recursos do FUNDEB, uma vez que este passou a tratar da valorização dos “profissionais da educação” e não apenas “profissionais do magistério” como fazia o fundo anterior. Esta medida teve grande importância para os profissionais da Educação Infantil, pois não são raros os casos onde as redes e sistemas de ensino colocam estes profissionais em carreiras distintas a dos professores que atuam no Ensino Fundamental, sem mencionar aqueles que municípios que realizam o atendimento das crianças com “atendentes” ou “profissionais auxiliares”.

É preciso demarcar que o FUNDEB apresenta uma organização que sugeria a ampliação de direitos e elevação de recursos para todos os segmentos da Educação Básica e que, por isso, induziu um aumento das matrículas em segmentos, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino com baixo número de atendimento até a sua implementação, o que implicou em uma melhor operacionalização do regime de colaboração e do processo de prestação contas e emissão de relatórios técnicos dos gastos com a educação (SANTOS, 2019).

Ainda assim, é necessário reconhecer que ele não resolveu o problema da insuficiência e da desigualdade de recursos entre estados e municípios para a efetivação do direito a uma educação de qualidade. Parte disso se explica pelo fato do fundo trabalhar com uma ideia de valor/aluno/ano que considera os recursos disponíveis e não o custo real de cada etapa, aliado à explicitação da insuficiente participação do governo federal na efetivação do direito à Educação Básica (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

Antes de abordar as questões sobre os custos de uma Educação Infantil de qualidade, é necessário trazer à cena as discussões sobre o futuro das políticas de financiamento da educação brasileira, considerando a provação da EC nº 95/2016. Ao abordar as diferentes fases pelas quais passa o financiamento da educação, Gouveia e Souza (2015) nos alertam sobre como essa trajetória é marcada por um

processo de rupturas e continuidades que refletem uma intensa luta social pela materialidade do direito à educação.

As discussões até aqui apresentadas revelam parte dessa disputa e demarcam a necessidade de uma participação mais efetiva da União no financiamento da Educação Básica. É na contramão dessa necessidade que nasce o projeto de lei que deu origem à EC nº 95/2016, que teve como finalidade instituir um “Novo regime fiscal” para o governo federal e é definida por Martins (2018, p. 228) como “a radical expressão normativa da denominada “política de austeridade” cujo objetivo seria enfrentar a crise fiscal”.

Na prática, isso significa “congelar”, nos valores de 2017, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A esse respeito, Amaral explica:

As despesas primárias que deverão ser congeladas nos valores de 2016 são todas aquelas despesas realizadas pela União, excluindo-se as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas. Ou seja, são aquelas despesas associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes (água, luz, telefone, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo etc.), investimentos (equipamentos, material permanente, construções etc.) e inversões financeiras (aquisição de imóveis etc.). Há, portanto, na PEC a posição de que para as despesas relacionadas à dívida pública não há o estabelecimento de nenhum patamar limítrofe – os “jogadores” financistas estarão protegidos nesses 20 anos de validade de “congelamento” orçamentário para as despesas primárias (AMARAL, 2016, p.658).

O autor ainda considera que se as despesas da União são constituídas pelas despesas primárias somadas às despesas com juros, encargos e amortização das dívidas e somente as despesas primárias estarão “congeladas” por 20 anos, pode-se inferir que recursos financeiros arrecadados em percentuais além da inflação do ano anterior, o IPCA, ou se dirigirão para o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas ou ficarão retidos nos cofres públicos sem atenderem às necessidades da população (AMARAL, 2016).

Sobre a aprovação da EC nº 95/2016, Martins (2018, p. 232) destaca o quanto sua proposta foi subdebatida e afirma que “para além de gerarem efeitos



negativos sobre as políticas públicas, ainda acaba por realizar uma distribuição injusta e desproporcional do peso da crise entre os diferentes estratos da população”.

Os dois autores aqui citados demonstram preocupação sobre os efeitos da emenda para a educação, pois o período da sua duração coincide com os anos de vigência do PNE (2014-2024). A preocupação, segundo Amaral (2016), está ancorada na ideia de que “a única possibilidade de crescer as despesas primárias do Ministério da Educação, além do IPCA, é se houver uma equivalente diminuição em outro setor do Poder Executivo”. Diante disso, questiona-se a força e o poder de argumentação do Ministério, considerando que numa possível disputa “vencerão aqueles setores que podem argumentar que uma proposta orçamentária maior poderá expandir de imediato a economia, elevando o Produto Interno Bruto (PIB) e gerando imediatamente novos empregos” (AMARAL, 2016, p.659).

Nesse cenário, ainda que a complementação da União ao FUNDEB tenha sido excluída do teto, como aponta Martins (2018), os recursos vinculados à MDE, estarão limitados à variação do IPCA, mesmo que o volume da arrecadação de impostos da União cresça acima da inflação. Além do impacto que isso pode gerar sobre o montante de recursos da União destinados à educação, ainda é preciso considerar o seu papel de indutor de políticas, pois com a aprovação da EC nº 95/2016 muitos estados e municípios criaram suas próprias medidas que buscam “congelar” os gastos, principalmente nas políticas sociais, tendo como argumento a crise fiscal em suas esferas de governo.

Olhar para a realidade dos municípios menores e com uma baixa capacidade de arrecadação diante do desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil, nos provoca a questionar se o regime de colaboração tem sido efetivo na garantia deste direito. A Educação Infantil em sua recente história dentro do sistema educacional brasileiro não alcançou *status* de prioridade dentro das políticas públicas. O espaço conquistado até hoje é fruto da pressão social exercida sobre um Estado que tem uma grande dívida com o cuidado e a educação das crianças pequenas. Essa dívida só será liquidada quando o Estado brasileiro admitir que o financiamento é condição material para a efetivação do direito à educação e reconhecer que precisamos propor políticas construídas a partir dos custos reais e necessários para uma educação de qualidade.



### 2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: QUANTO CUSTA UMA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CONDIÇÕES DE QUALIDADE?

As reflexões até aqui apresentadas nos levam a pensar que um dos problemas do financiamento da educação, aliado à insuficiência de recursos, é o fato de suas políticas considerarem como parâmetro os recursos disponíveis pelas três esferas de governo e não os custos reais das etapas e modalidades da Educação Básica. Mas quanto custa de fato uma educação de qualidade? E no caso da Educação Infantil, que valores deveriam ser gastos para uma oferta que assegure um padrão mínimo de qualidade para todos?

Foi com a intenção de pensar em formas de calcular o custo para manter uma escola com padrões mínimos de qualidade, que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu estudos, pesquisas, oficinas e um diálogo em parceria com várias instâncias da sociedade civil para definir o que seria essa escola e os insumos necessários para que ela seja mantida. Este movimento deu origem ao CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) que consiste em um indicador que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da Educação Básica pública para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade. A construção deste indicador parte do pressuposto de que a garantia de insumos adequados é condição necessária, ainda que não suficiente, para a qualidade da educação. Dessa forma, torna-se necessário identificar quais insumos são esses e quais custos eles teriam para uma oferta em condições de qualidade. Para tanto, foram definidas quatro categorias de insumos, entendidos como necessários para a garantia da qualidade: infraestrutura, trabalhadores e trabalhadoras em educação, gestão democrática e acesso e permanência (CARREIRA; PINTO, 2007).

Os insumos referentes à infraestrutura se referem à construção e a manutenção dos prédios, bem como a existência de materiais em quantidade e qualidade adequadas. Ao longo das oficinas e grupos de pesquisas que contribuíram para construção do indicador foi apontada a necessidade de adotar um padrão arquitetônico para os prédios das escolas e das creches. Esse padrão poderia ser traduzido como uma forma de tornar estes espaços “lugares acolhedores, prazerosos, agradáveis para aprender, ensinar e trabalhar” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 14), com a previsão de espaços externos que permitam o contato com a

natureza, espaços que possam ser usados pelo os professores para planejar e trocar com seus pares e que considerassem a faixa etária das crianças e estudantes, bem como o tempo em que permanecem nas instituições. Os insumos relacionados aos trabalhadores e trabalhadoras em educação “abrange as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada destes profissionais” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 14).

Em relação às carreiras foi considerada a necessidade de profissionais concursados, com uma carga horária que preveja atividades letivas e tempo para planejamento e formação, bem como planos de carreira com salários equiparados aos demais profissionais com o mesmo nível de escolaridade. Outro ponto importante é a relação do número de professores por grupo de crianças e estudantes estabelecido de acordo com as especificidades da etapa e modalidade em que atuam.

Os insumos relacionados à gestão democrática estão relacionados ao fortalecimento das instâncias de participação da comunidade educativa tanto na gestão da escola quanto na gestão dos sistemas e são “um requisito essencial para que a educação seja viabilizada com qualidade” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 14). Entre os fatores que os compõem estão a participação na elaboração do Projeto Político das instituições, o fortalecimento dos conselhos de educação, as práticas de avaliação da comunidade sobre a qualidade da oferta da educação em escolas e creches e a criação de diferentes espaços que visem discutir esta qualidade e outras questões que envolvem o cotidiano das instituições.

Por fim, os insumos referentes ao acesso e permanência são aqueles que “devem ser assegurados não podendo ser impeditivos da permanência nas escolas, como material didático, transporte, alimentação, vestuário” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 14). Esses insumos demarcam a necessidade da articulação das políticas educacionais com as políticas de áreas como a saúde e a assistência social, uma vez que é preciso considerar que os fatores extraescolares influenciam a frequência e a permanências das crianças e dos estudantes. Implícito a ele também está a necessidade da ampliação das redes para atender aqueles que ainda estão fora da escola.

A importância do indicador do CAQi foi reconhecida pelo Conselho Nacional de Educação que o utilizou como referência para a elaboração do Parecer nº

08/2010 que tinha como finalidade estabelecer normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. No documento o indicador é tomado como uma referência para o estabelecimento deste padrão e definido como “uma estratégia de política pública para a educação brasileira”, sendo assim sua utilização representaria “um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos” (BRASIL, 2010).

Mesmo diante das manifestações favoráveis de especialistas da área e das organizações e entidades da sociedade civil, o parecer nunca foi homologado. Para a Educação Infantil, de forma especial, a aprovação do Parecer representaria um grande avanço, pois como lembra Santos (2019), historicamente, o atendimento educacional das crianças pequenas foi realizado a partir de políticas de atendimento à infância de baixo custo e com atendimento sem a garantia de condições para uma oferta de qualidade. A proposta de resolução apresentada junto ao Parecer, se homologada, caminharia na direção contrária a essa lógica, uma vez que estabeleceria parâmetros para os padrões mínimos de qualidade: um quadro de professores e pessoal de apoio técnico e administrativo que assegurassem o bom funcionamento da escola, com remuneração adequada; creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários e a definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor (BRASIL, 2010).

Considerando que um dos insumos “de maior peso no cálculo do custo aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração dos profissionais e das profissionais em educação” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 26), a especificidade da Educação Infantil e a necessidade de um número maior de profissionais por grupos de bebês e crianças é um dos fatores que tornam seus custos mais elevados. Mesmo diante da não homologação do Parecer nº 08/2010 do Conselho Nacional e da sua revogação em 2019, os estudos, pesquisas e oficinas referentes ao indicador do CAQi continuaram com o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de cálculo.

Outra importante contribuição para o campo e para o planejamento das políticas educacionais é o Simulador do Custo Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ),

um sistema gratuito<sup>8</sup> que calcula o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de Educação Básica, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade (CAQ). O simulador é fruto de uma parceria entre a Universidade Federal do Paraná e o Ministério de Educação e consiste em uma ferramenta de planejamento educacional com ênfase no aspecto orçamentário que realiza o diagnóstico do contexto educacional em nível municipal, estadual e nacional e permite a inserção e edição de inúmeros parâmetros de condições de oferta para simular o orçamento anual necessário para um período de até 10 anos (ALVES *et. al.*, 2019).

Para este cálculo o simulador utiliza um Padrão de Qualidade de Referência (PQR) estabelecido com base em normatizações existentes. Estes parâmetros representam uma proposta de padrão de condições igualitárias de funcionamento das escolas públicas de Educação Básica. Os parâmetros são relativos a:

carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; formação, remuneração e carreira de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; formação continuada; infraestrutura dos prédios escolares; demanda por salas e prédios escolares; alimentação escolar; insumos para funcionamento e manutenção das escolas (ALVES *et. al.*, 2019).

Os valores do PQR expressam condições de oferta sob a forma de números (preços, quantidades, percentuais etc.), insumos e recursos que podem ser visualizados e alterados pelos usuários nas telas do SimCAQ (ALVES *et. al.*, 2019). Na tabela a seguir podemos observar a proporção de cada de tipo de despesa em relação ao custo total para a creche e pré-escola em tempo parcial e integral, nas localidades urbanas e rurais, calculadas a partir dos parâmetros estabelecidos pelo simulador.

TABELA 1 – PROPORÇÃO DOS CUSTOS POR ITEM DE DESPESA.

---

<sup>8</sup> O simulador pode ser acessado no endereço [www.simcaq.c3sl.ufpr.br](http://www.simcaq.c3sl.ufpr.br). Nesta pesquisa foi utilizada a versão Beta, 0.9. De acordo com os desenvolvedores do simulador, ela está sujeita a aprimoramentos e correções decorrentes de pesquisas educacionais e computacionais.

Descrição	Total Geral (%)	Creche				Pré-escola			
		Urbana		Rural		Urbana		Rural	
		Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
<b>Pessoal</b>	<b>64,95</b>	<b>74,67</b>	<b>78,53</b>	<b>79,55</b>	<b>80,02</b>	<b>63,65</b>	<b>71,55</b>	<b>68,15</b>	<b>76,29</b>
Docentes	34,74	50,39	58,22	57,51	59,64	32,27	47,71	37,75	53,69
Profissionais não-docentes	19,38	11,83	7,22	8,78	7,05	20,78	11,92	19,04	9,89
Encargos sociais	10,82	12,44	13,09	13,26	13,34	10,61	11,93	11,36	12,72
<b>Bens e serviços</b>	<b>14,19</b>	<b>8,93</b>	<b>5,45</b>	<b>5,39</b>	<b>4,33</b>	<b>15,68</b>	<b>9</b>	<b>11,7</b>	<b>6,07</b>
Energia, água, telefonia e internet	1,79	1,12	0,69	0,68	0,54	1,97	1,13	1,47	0,76
Material de limpeza	0,35	0,22	0,13	0,13	0,11	0,38	0,22	0,29	0,15
Material de escritório	0,15	0,09	0,06	0,06	0,05	0,16	0,09	0,12	0,06
Conservação predial	4,96	3,12	1,91	1,89	1,51	5,48	3,15	4,09	2,12
Manutenção e reposição de equipamentos	2,85	1,8	1,1	1,08	0,87	3,15	1,81	2,35	1,22
Kit de materiais didáticos	2,23	1,41	0,86	0,85	0,68	2,47	1,42	1,84	0,96
Projetos de ação pedagógica	1,86	1,17	0,72	0,71	0,57	2,06	1,18	1,53	0,8
<b>Alimentação escolar</b>	<b>11,33</b>	<b>6,32</b>	<b>5,9</b>	<b>4,86</b>	<b>5,52</b>	<b>11,1</b>	<b>9,74</b>	<b>10,55</b>	<b>7,75</b>
Auxiliar de alimentação	4,26	2,48	1,52	2,37	1,9	4,36	2,5	5,14	2,67
Encargos sociais	0,85	0,5	0,3	0,47	0,38	0,87	0,5	1,03	0,53
Alimentos e gás de cozinha	6,22	3,34	4,08	2,02	3,24	5,87	6,73	4,38	4,55
<b>Custos na administração central</b>	<b>9,53</b>	<b>10,08</b>	<b>10,12</b>	<b>10,2</b>	<b>10,13</b>	<b>9,56</b>	<b>9,71</b>	<b>9,61</b>	<b>9,89</b>
Formação profissional dos docentes	0,35	0,51	0,59	0,54	0,57	0,33	0,48	0,35	0,5
Formação profissional dos não-docentes	0,32	0,2	0,12	0,14	0,11	0,34	0,2	0,31	0,16
Administração e supervisão da rede	8,87	9,37	9,41	9,51	9,45	8,89	9,03	8,95	9,23
<b>Total geral</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de SIMCAQ, 2019.

A partir da observação dos dados da tabela anterior é necessário chamar a atenção para a proporção dos custos com pessoal em relação ao total de despesas. Este percentual, que na comparação de todas as etapas é de 64,95%, varia de 74,67% a 80,02% no caso da creche e de 63,65% a 76,29% na pré-escola. Mais uma vez vale considerar que o número de profissionais por grupo de criança tem forte relação com o maior custo desta etapa. Outro aspecto que também merece destaque é a proximidade entre o percentual de custo da alimentação escolar com o percentual de custos dos bens e serviços, cabendo considerar que a proporção maior do custo da alimentação recai sobre o atendimento parcial. É com base no

total dos custos das despesas apresentadas na tabela 2 e do número de matrículas que o simulador estabelece o valor do CAQ. Os valores para Educação Infantil calculado a partir do PQR para o ano de 2019, bem como a sua comparação com os valores do maior e do menor FUNDEB praticado neste ano, podem ser observados na tabela 2.

TABELA 2 – CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ) PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQ 2019	Valor-aluno FUNDEB(Menor) (R)	Valor-aluno FUNDEB(Maior) (R)
Creche	Urbana	Parcial	10.622,00	3.724,00	4.917,00
		Integral	19.132,00	4.210,00	5.558,00
	Rural	Parcial	17.174,00	3.724,00	4.917,00
		Integral	25.450,00	4.210,00	5.558,00
Pré-Escola	Urbana	Parcial	6.324,00	3.400,00	4.489,00
		Integral	11.147,00	4.210,00	5.558,00
	Rural	Parcial	8.570,00	3.400,00	4.489,00
		Integral	17.352,00	4.210,00	5.558,00
CAQ médio			7.011,00		

Fonte: SIMCAQ, 2019.

Diante dos dados apresentados na tabela 2, é possível notar uma grande diferença nos custos previstos para um atendimento que assegure um padrão mínimo de qualidade e os valores praticados pelo FUNDEB. O CAQ previsto para a creche em tempo integral, inclusive no maior valor praticado pelo fundo é muito distante do estimado pelo simulador. Mesmo o CAQ da pré-escola em tempo parcial sendo menor custo previsto para a oferta da Educação infantil, seu valor ainda é o dobro do maior valor repassado pelo fundo. De fato há uma grande distância entre os recursos financeiros necessários para a garantia do direito a uma Educação Infantil de qualidade e aqueles que têm sido investidos pelo Estado brasileiro, o que nos leva mais uma vez a questionar sobre o lugar ocupado por esta etapa no planejamento e na execução orçamentária do governo federal, bem como de estados e municípios.

Olhar para desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil de modo que ele aconteça em condições de oferta que garantam qualidade diante da realidade dos municípios discutida neste capítulo, nos provoca a questionar o quanto o regime de colaboração tem sido efetivo na garantia deste direito. Muitos foram os apontamentos trazidos aqui sobre a necessidade de ampliar a participação da União

na complementação dos recursos destinados à educação. Considerando ainda que a disputa sobre o fundo público não acontece apenas nas decisões sobre o que priorizar entre interesses econômicos e a garantia dos direitos sociais, mas também ocorre nas decisões sobre quais direitos serão priorizados, a ampliação de recursos para a educação que leve em conta os seus custos reais é condição necessária para a garantia de uma educação com um padrão mínimo de qualidade para todos.



### 3. DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este capítulo é dedicado à apresentação das escolhas metodológicas da pesquisa. A análise dos dados empíricos foi realizada a partir de uma abordagem quantitativa, fazendo uso de indicadores elaborados a partir de bancos oficiais que apresentam dados sobre financiamento, acesso e condições de oferta. A escolha dos indicadores teve como base a concepção de qualidade presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, as definições da legislação brasileira sobre as condições para um padrão mínimo de qualidade para todos e o conjunto de dados disponíveis nos bancos oficiais.

#### 3.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Antes de apresentar as escolhas metodológicas feitas nesta pesquisa, é necessário lembrar que ela foi mobilizada pela busca de investigar o contexto do acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos, após o prazo estabelecido pela EC nº 59/2009 para a universalização das matrículas de 4 e 5 anos, bem como as condições de qualidade em que este direito tem sido garantido em redes municipais que possuem distintas capacidades financeiras. Diante disso, buscou-se com este trabalho analisar o contexto do acesso à Educação Infantil após a aprovação da EC nº 59/2009 nos municípios selecionados; analisar os dados de financiamento a partir dos recursos disponíveis e do gasto em educação nos municípios do PAMC; analisar as condições de qualidade no contexto da ampliação da oferta da Educação Infantil nos municípios do PAMC; estabelecer possíveis comparações entre financiamento, acesso e condições de qualidade na oferta da Educação Infantil nos municípios analisados.

Quando nos propomos a discutir sobre metodologia, com frequência, nos deparamos com um debate polarizado em torno das abordagens qualitativas e quantitativas, sustentado por argumentos que nem sempre levam em conta os limites das duas abordagens na produção de conhecimentos (GATTI, 2006). Para não incorrer neste equívoco é preciso ponderar que nossas opções para a busca de dados, de elementos para melhor responder aos problemas na área de educação que nos propomos investigar, podem ser variadas, mas dependem da natureza das

questões, da forma como as colocamos e das perspectivas que temos quanto ao seu sentido (GATTI, 2012).

Ainda que não se possa negar que há uma distinção nas perspectivas metodológicas, onde cada uma possui diferentes características, métodos e propósitos, é preciso considerar que:

Os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que, de um lado, a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma qualificação dessa grandeza), e de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois, em si, seu significado é restrito. Por outro lado, nas abordagens qualitativas, é preciso que o evento, o fato, se manifeste em uma grandeza suficiente para sua detecção – ou seja, há uma quantidade associada aí (GATTI, 2006).

A opção de uma abordagem quantitativa torna-se interessante se consideramos que nas pesquisas em educação ainda não temos uma tradição consolidada no uso de dados quantitativos. Ainda hoje persiste o que Gatti (2006) definiu como comportamentos típicos em relação a esta abordagem: a crença incontestável em todo dado numérico citado ou a rejeição completa e *a priori* de qualquer dado traduzido em números. A mesma autora ainda chamou a atenção para o fato de que muitos dos estudos quantitativos em educação, especialmente os que se utilizam de técnicas de análise mais sofisticadas, não são realizados por educadores, mas por pesquisadores de outras áreas, o que faz com que suas interpretações e conclusões e nem sempre reflitam as discussões e as posições políticas do campo (GATTI, 2004).

Diante destas ponderações e considerando que o problema de pesquisa aqui apresentado demandou o uso e a análise de dados quantitativos oficiais, a opção metodológica utilizada foi a de uma abordagem quantitativa. Esta escolha metodológica também se justifica pelo número de casos (municípios) selecionados para a pesquisa e pelo fato de que as questões que a nortearam tinham relação com o conjunto destes municípios e não com a realidade específica de cada um. Vale lembrar também que a escolha dos casos foi feita a partir do pressuposto de que as distintas capacidades financeiras são um fator que pode influenciar na ampliação do acesso e na garantia de condições de qualidade na oferta da Educação Infantil.

Para a caracterização dos municípios e para a análise do contexto do financiamento da educação, do acesso e das condições de oferta da Educação

Infantil optou-se pelo uso de indicadores que são, segundo Jannuzzi (2002), medidas, em geral quantitativas, dotadas de “significado social substantivo, usadas com a finalidade de substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas)”. Segundo ele, o uso de indicadores é um recurso metodológico, “empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma”.

Isso significa que os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente (JANNUZZI, 2005). Neste sentido, o mesmo autor reforça que uma boa prática de pesquisa que faça uso desse procedimento metodológico depende da construção de indicadores claros e transparentes, de decisões metodológicas justificadas e que as escolhas, mesmo que subjetivas, sejam explicitadas de forma objetiva. Sendo assim, na continuidade deste capítulo serão apresentados os indicadores utilizados nesta pesquisa, bem como as fontes consultadas e o embasamento teórico e metodológico que levaram a estas escolhas.

### 3.1 INDICADORES, FONTES E ANÁLISE DE DADOS

A primeira etapa da pesquisa empírica consistiu na caracterização dos municípios que compõem o PAMC (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais). Nesta caracterização buscou-se apresentar o contexto demográfico e socioeconômico dos municípios, bem como as formas como gestão educacional e a oferta educacional estão organizadas nas redes municipais. Para a apresentação e análise do contexto demográfico e socioeconômico dos municípios foram utilizados indicadores relacionados ao porte populacional, à extensão dos municípios, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), às receitas arrecadadas por eles e a composição destas receitas. No quadro 5 é possível visualizar a síntese destes indicadores, suas fontes e descrições.

QUADRO 5 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA CARACTERIZAR O CONTEXTO DEMOGRÁFICO E SOCIOECÔNOMICO MUNICÍPIOS.

INDICADOR	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
População estimada	IBGE; IPARDES	2018	População total estimada, residentes em 01/07/2018
Grau de urbanização	IBGE	2010	Percentual da população da área urbana em relação à população total
PIB <i>per capita</i>	IBGE	2015	Valor do PIB total dividido pelo número absoluto de habitantes do município
Receita <i>per capita</i> municipal média (2010-2018)	Finbra/STN; IPARDES	2010 - 2018	Média das receitas orçamentárias recolhidas dividida pela média população estimada para os anos de 2010 a 2018
Receita corrente de impostos	Finbra/STN	2018	Total de receitas correntes arrecadadas por meio de impostos, transferências e contribuições.
Proporção da receita de impostos vinculados a MDE sobre o total de receitas correntes.	Finbra/STN	2018	Percentual da receita de impostos vinculados a MDE sobre o total de receitas correntes.
Proporção da receita de transferências vinculadas a MDE sobre o total de receitas correntes	Finbra/STN	2018	Percentual da receita de transferências vinculadas a MDE sobre o total de receitas correntes.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como um dos pressupostos desta pesquisa é que os municípios têm, a partir de suas capacidades financeiras, diferentes condições para materializar o direito à Educação Infantil e que isso pode interferir na qualidade da sua oferta, a caracterização demográfica e socioeconômica buscou demarcar os aspectos que indicam as diferenças e desigualdades entre os municípios. Para tanto, foram usadas medidas descritivas de tendência central como a média e medidas de dispersão como o desvio padrão e o coeficiente de variação, que possibilitaram identificar em quais aspectos os municípios se mostram mais homogêneos ou mais heterogêneos no que se refere aos indicadores utilizados. Para a caracterização da organização da gestão educacional e da oferta educacional realizada pelos municípios foram considerados dados sobre a organização das Secretarias Municipais de Educação (SME) e sobre as matrículas das redes municipais, como podemos observar no quadro 6.

QUADRO 6 – Síntese dos indicadores utilizados para caracterizar a organização da gestão educacional dos municípios e a oferta educacional nas redes municipais.

INDICADOR	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
Sistema próprio de ensino	Leis municipais	2018	Identifica se o município possui um sistema próprio de ensino no município.
Secretaria exclusiva para assuntos da educação	Páginas oficiais dos municípios	2018	Informação sobre a organização da secretaria responsável pela pasta da educação no município.
Número de matrículas municipais	Censo escolar/ INEP	2018	Total de matrículas públicas municipais.

INDICADOR	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
Proporção de matrículas da educação do campo (rede municipal)	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais na área rural em relação ao total de matrículas em creche da rede municipal. ((Matrículas de creche rural/total de matrículas de creche)*100)
Proporção de matrículas do Ensino Fundamental na rede municipal	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais do Ensino Fundamental em relação ao total de matrículas municipais. ((Matrículas municipais do Ensino Fundamental/ Total de matrículas municipais)*100)
Proporção de matrículas da creche na rede municipal	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais de creche em relação ao total de matrículas municipais. ((Matrículas municipais de creche/ Total de matrículas municipais)*100)
Proporção de matrículas da pré-escola na rede municipal	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais de pré-escola em relação ao total de matrículas municipais. ((Matrículas municipais de pré-escola/ Total de matrículas municipais)*100)
Proporção das matrículas do campo na creche	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais de creche na área rural em relação ao total de matrículas em creche da rede municipal. ((Matrículas de creche rural/total de matrículas de creche)*100)
Proporção das matrículas do campo na pré-escola	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de matrículas municipais de pré-escola na área rural em relação ao total de matrículas em pré-escola da rede municipal. ((Matrículas de pré-escola rural/total de matrículas de pré-escola)*100)
Proporção das instituições municipais que ofertam creche	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de escolas que ofertam creche em relação ao total de escolas municipais ((Número de escolas com creche/total escolas municipais)*100)
Proporção das instituições municipais que ofertam pré-escola	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de escolas que ofertam pré-escola em relação ao total de escolas municipais ((Número de escolas com pré-escola/total escolas municipais)*100)
Proporção das turmas de creche	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de turmas de creche em relação ao total de turmas municipais ((Número de turmas de creche/total de turmas municipais)*100)
Proporção das turmas de pré-escola	Censo escolar/ INEP	2018	Percentual de turmas de pré-escola em relação ao total de turmas municipais ((Número de turmas de pré-escola/total de turmas municipais)*100)

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a caracterização dos municípios, a pesquisa empírica partiu para a sua segunda etapa: a análise do contexto do financiamento da educação, do contexto do acesso à Educação Infantil e das condições de qualidade da oferta desta etapa.

O recorte temporal utilizado para a análise dos indicadores foram os anos de 2010, 2016 e 2018, compreendendo assim, o ano seguinte à aprovação da EC nº 59/2009, o prazo final estabelecido para a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e o décimo ano de vigência da emenda.

Em relação a esta escolha é preciso fazer uma ressalva para o caso do município de Curitiba, pois como Gonçalves (2018) constatou em sua pesquisa, parece haver um erro de cadastro das matrículas na creche e na pré-escola. Segundo a autora, houve uma migração da contabilização das matrículas que estavam na pré-escola para a creche, o que não fazia sentido tendo em vista a

necessidade do município de ampliar as matrículas da pré-escola. Diante desta constatação da autora e da verificação dos dados de 2016 referentes à Rede Municipal de Curitiba, tomou-se a decisão de utilizar o ano de 2017 para a análise de alguns indicadores deste município.

Cabe dizer que esta pesquisa parte do pressuposto de que a oferta de uma Educação Infantil de qualidade necessita do investimento público, por isso, o financiamento foi tomado nela como condição para a garantia deste direito. Sendo assim, foi necessário utilizar indicadores que possibilitassem conhecer a capacidade financeira dos municípios, uma vez que este fator tem impacto sobre o montante de recursos que estarão disponíveis para a educação, assim como indicadores que possibilitassem analisar a autonomia financeira e o gasto realizado com educação pelos municípios. As descrições dos indicadores utilizados para analisar contexto do financiamento podem ser observadas no quadro a seguir.

QUADRO 7 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

INDICADORES	FONTES	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
Mínimo constitucional aplicado	Siope/FNDE	2010, 2016 e 2018	Percentual de aplicação em MDE sobre a receita líquida de impostos vinculados à educação.
Proporção das receitas próprias	Siope/FNDE	2018	Percentual da receita própria em relação à receita potencial para educação.
Proporção das receitas do FUNDEB	Siope/FNDE	2018	Percentual das receitas do FUNDEB em relação à receita potencial para educação.
Proporção das receitas de transferências do FNDE	Siope/FNDE	2018	Percentual da receita própria em relação à receita potencial para educação.
Proporção do resultado líquido do FUNDEB em relação ao gasto total com educação	Siope/FNDE	2010 e 2018	Percentual resultado líquido do FUNDEB, calculado pela diferença entre os recursos que os municípios destinam ao fundo (20% das transferências estaduais e federais que seriam destinadas aos municípios) e o total de recursos recebidos do fundo em relação ao gasto total com educação.
Gasto aluno/ano na Educação Básica	Siope/FNDE	2010, 2016 e 2018	Gasto total com educação praticado pelo município dividido pelo número de matrículas municipais e conveniadas da Educação Básica.

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como nos dados demográficos e socioeconômicos dos municípios, para apresentação e análise dos indicadores de financiamento foram utilizadas as medidas de média, desvio padrão e coeficiente de variação, entendendo que era necessário demarcar em que medida os municípios se mostram heterogêneos quando consideramos estes indicadores.

Vale ressaltar também que a opção de utilizar o indicador Gasto aluno/ano na Educação Básica e não os valores declarados por etapa nos Relatórios



Resumidos de Execução Orçamentária se justifica pelo fato de que não é exigido dos municípios que estes valores representem o que de fato foi investido, sendo muitas vezes um preenchimento burocrático. Vale ponderar que esta exigência, em parte, não ocorre pela dificuldade em desagregar os gastos, pois considerando que uma mesma escola pode ofertar mais de uma etapa, não seria possível separar despesas como água, luz ou mesmo folha de pagamento, uma vez que em muitos casos até os professores são os mesmos.

A respeito deste indicador ainda é preciso destacar que seu cálculo foi realizado considerando, além das matrículas municipais, as matrículas da Educação Básica em instituições que possuem convênio com os municípios. Ainda que o repasse feito pelos municípios a essas instituições, muitas vezes, seja menor do que o valor gasto com as matrículas das instituições municipais, isso gera um custo para o município e representa um valor que deixa de ser gasto nas redes próprias.

Diante da hipótese de que a compulsoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos teria influência sobre a ampliação do acesso das crianças de 0 a 3 anos, optou-se por apresentar os indicadores que contextualizam o acesso à Educação Infantil separando creche e pré-escola. Para essa separação foi considerada a lotação da matrícula e não a idade das crianças, uma vez que até o julgamento do Conselho Nacional de Educação em 2018 nem todos os municípios da RMC praticavam o corte etário em suas redes. Esta análise tomou como parâmetro de referência a meta um do PNE (2014) que prevê a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e o atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos, utilizando os indicadores descritos no quadro 8.

QUADRO 8 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

INDICADOR	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
Taxa de crescimento das matrículas de creche	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Comparação das matrículas de creche de 2010 e de 2018. $((\text{Matrículas de creche 2018} - \text{Matrículas de creche 2010}) / \text{Matrículas de creche 2010}) * 100$
Taxa de crescimento das matrículas de pré-escola	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Comparação das matrículas de pré-escola de 2010 e de 2018. $((\text{Matrículas de pré-escola 2018} - \text{Matrículas de pré-escola 2010}) / \text{Matrículas de pré-escola 2010}) * 100$
Taxa de matrículas de Creche	IBGE; IPARDES; Censo escolar/ INEP ALVES, SILVEIRA e BRUNO, 2020	2010, 2016 e 2018	Percentual da população de 0-3 anos matriculada em creche: $((\text{número de matrículas de creche} / \text{total da população estimada de 0-3 anos}) * 100)$
Taxa de matrículas de	IBGE;	2010, 2016 e	Percentual da população de 4-5 anos matriculada



INDICADOR	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO
pré-escola	IPARDES; Censo escolar/ INEP ALVES, SILVEIRA e BRUNO, 2020	2018	em pré-escola ((número de matrículas de pré-escola/total da população estimada de 4-5 anos)*100)
Proporção de matrículas de creche municipal.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede municipal sobre o número total de matrículas em creche. ((Matrículas municipais de creche/ matrículas totais de creche)*100)
Proporção de matrículas de pré-escola municipal.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede municipal sobre o número total de matrículas em pré-escola. ((Matrículas municipais de pré-escola/ matrículas totais de creche)*100)
Proporção de matrículas de creche da rede privada conveniada.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede conveniada sobre o número total de matrículas em creche. ((Matrículas conveniadas de creche/ matrículas totais de creche)*100)
Proporção de matrículas de pré-escola da rede privada conveniada.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede privada conveniada sobre o número total de matrículas em pré-escola. ((Matrículas conveniadas de pré-escola/ matrículas totais de pré-escola)*100)
Proporção de matrículas de creche privada não conveniada.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede privada não conveniada sobre o número total de matrículas em creche. ((Matrículas privada não conveniadas de creche/ matrículas totais de creche)*100)
Proporção de matrículas de pré-escola privada não conveniada.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Percentual de participação da rede privada não conveniada sobre o número total em pré-escola. ((Matrículas privadas não conveniadas de pré-escola/ matrículas totais de pré-escola)*100)
Proporção das matrículas municipais na creche.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Comparação das matrículas municipais de creche de 2010 e de 2018. ((Matrículas municipais de creche 2018 – Matrículas municipais de creche 2010)/Matrículas municipais de creche 2010)*100)
Proporção das matrículas municipais na pré-escola.	Censo escolar/ INEP	2010 e 2018	Comparação das matrículas municipais de pré-escola de 2010 e de 2018. ((Matrículas municipais de pré-escola 2018 – Matrículas municipais de pré-escola 2010)/Matrículas municipais de pré-escola 2010)*100)

Fonte: Elaborado pela autora.

Até a finalização deste estudo a última contagem censitária da população brasileira havia sido a do Censo demográfico de 2010, por isso, o cálculo da taxa de matrícula de 2016 e 2018 foi feito considerando projeções da população. Para ano de 2016 foram utilizadas as projeções feitas pelo IPARDES, apresentadas no relatório de monitoramento do PNE no estado do Paraná. Para o ano de 2018, utilizou-se a estimativa da população feita por Alves, Silveira e Bruno (2020) que considera o fator de projeção utilizado pelo IPARDES no período de 2010 a 2016, aplicando-o proporcionalmente para o período de 2010 a 2018.

Conforme já afirmado anteriormente, enquanto o Estado brasileiro não assegurar que todas as crianças de 0 a 3 anos tenham, conforme a vontade de suas famílias, a garantia de sua matrícula na creche e que todas as crianças de 4 e 5 anos estejam frequentando a pré-escola, o acesso precisa ser considerado como um

elemento da qualidade da Educação Infantil. Contudo, é preciso afirmar também que a materialização do direito à Educação Infantil só se efetiva quando este acesso é assegurado respeitando um padrão mínimo de qualidade para todos.

Como nem todas as dimensões da qualidade podem ser avaliadas sem a observação do contexto da oferta ou sem o diálogo com os sujeitos envolvidos no processo, tendo em vista o tempo de produção deste estudo e a opção por utilizar dados de bancos oficiais, foi necessário fazer escolhas e criar critérios para a seleção dos indicadores. O primeiro critério utilizado foi a escolha de condições de oferta que pudessem ser analisadas a partir dos dados disponíveis nos bancos oficiais. Considerados os dados disponíveis, o segundo critério utilizado foi a escolha das condições de oferta que geram impacto direto sobre o financiamento da educação nos municípios. Os indicadores selecionados podem ser observados no quadro a seguir.

QUADRO 9 – SÍNTESE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALISAR O CONTEXTO DAS CONDIÇÕES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

INDICADORES	FONTES	PERÍODO	DESCRIÇÃO
Razão de crianças por turma na creche	Censo escolar (INEP)	2010, 2016 e 2018	Número de matrículas de creche dividido pelo número de turmas de creche.
Razão de crianças por turma na pré-escola	Censo escolar (INEP)	2010, 2016 e 2018	Número de matrículas de pré-escola dividido pelo número de turmas de pré-escola.
Proporção de matrículas em tempo integral	Censo escolar (INEP)	2010, 2016* e 2018	Corresponde ao percentual de matrículas de Educação Infantil, creche e pré-escola em turmas com duração de 7 horas ou mais em relação ao total de matrículas.
Proporção de instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Corresponde ao percentual de instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil em relação total de instituições municipais.
Proporção de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Corresponde ao percentual de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil em relação total de matrículas da Educação Infantil.
Proporção de unidades educativas com creche com Parque infantil	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Percentual de unidades educativas municipais com oferta de creche que possuem parque infantil em relação ao total de unidades educativas municipais.
Proporção de unidades educativas com pré-escola com Parque infantil	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Percentual de unidades educativas municipais com oferta de pré-escola que possuem parque infantil em relação ao total de unidades educativas municipais com esta oferta.
Proporção de unidades educativas com creche com banheiro adaptado para EI	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Percentual de unidades educativas municipais com oferta de creche que possuem banheiro adaptado para Educação Infantil em relação ao total de unidades educativas municipais com esta oferta.

INDICADORES	FONTES	PERÍODO	DESCRIÇÃO
Proporção de unidades educativas com pré-escola com banheiro adaptado para EI	Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Percentual de unidades educativas municipais com oferta de pré-escola que possuem banheiro adaptado para Educação Infantil em relação ao total de unidades educativas municipais com esta oferta.
Proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica) atuando na creche	Laboratório de dados Educacionais/UFPR	2010 e 2018	Percentual de professores com Ensino Superior que atuam na creche.
Proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica) atuando na pré-escola	Laboratório de dados Educacionais/UFPR	2010 e 2018	Percentual de professores com Ensino Superior que atuam na pré-escola
Proporção de auxiliares em relação ao número de profissionais	Laboratório de dados Educacionais/UFPR	2010 e 2018	Percentual de auxiliares em relação ao número de docentes que atuam na Educação Infantil.
Razão de crianças por profissional em creche	Laboratório de dados Educacionais/UFPR Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Número de matrículas de pré-escola dividida pelo número de profissionais (docentes e auxiliares)
Razão de crianças por profissional em pré-escola	Laboratório de dados Educacionais/UFPR Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Número de matrículas de pré-escola dividida pelo número de profissionais (docentes e auxiliares)
Razão de crianças por docente em creche	Laboratório de dados Educacionais/UFPR Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Número de matrículas de pré-escola dividida pelo número de docentes
Razão de crianças por docente em pré-escola	Laboratório de dados Educacionais/UFPR Censo escolar (INEP)	2010 e 2018	Número de matrículas de pré-escola dividida pelo número de profissionais docentes
Salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil	Portal da transparência dos municípios.	2019	Vencimento inicial, no nível I, das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil, como base na tabela de vencimentos dos municípios para o ano de 2019.

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: No caso do município de Curitiba serão utilizados dados de 2017 e não 2016.

Além dos critérios de escolha para a seleção dos indicadores também é necessário demarcar os parâmetros de referência que foram utilizados para analisar os dados dos municípios.

Para a análise da proporção da oferta em tempo integral considerou-se que o PNE prevê que, pelo menos, 50% das escolas públicas ofereça atendimento em tempo integral de forma que 25% das matrículas da Educação Básica sejam ofertadas em tempo integral. Além dos percentuais estabelecidos pelo PNE foram considerados os contextos da oferta em tempo integral apresentados pelos municípios ao longo dos anos analisados, pois se espera que a ampliação do

acesso aconteça de forma que permita às famílias optarem por atendimento em tempo integral ou parcial, o que significa que esta ampliação deve acontecer sem retrocesso social.

Outro aspecto a ser considerado em relação às condições de oferta é a infraestrutura das instituições, que precisam ser planejadas considerando as especificidades do atendimento de bebês e crianças. Neste ponto reside um dos limites desta pesquisa, pois os dados dos bancos oficiais pouco contribuem para avaliar, de fato, a adequação do espaço físico para a Educação Infantil e não tratam de questões que seriam específicas para o atendimento nesta faixa etária.

Diante dos dados disponíveis optou-se por fazer uso de quatro indicadores: média de crianças por turma; proporção de matrículas em instituições que ofertam apenas Educação Infantil; proporção de instituições educativas municipais com creche e pré-escola que possuem parque infantil; proporção de instituições educativas municipais com creche e pré-escola que possuem banheiros adequados a esta etapa. Cabe ressaltar que, além do fato destes dados estarem presentes no Banco escolas do Censo Escolar, estes indicadores foram escolhidos considerando o que as DCNEIs estabelecem como ideal para a infraestrutura das instituições de Educação Infantil.

O tamanho das turmas foi analisado considerando que este agrupamento precisa permitir a interação entre as crianças e os professores, bem como sua ampla movimentação dentro da sala, o que dificilmente será possível em turmas com um grande número de crianças. Para análise deste indicador adotou-se como parâmetro de referência a média de crianças por turma de creche e de pré-escola utilizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o cálculo do CAQi.

A EC nº 59/2009 não estabelece que a universalização do atendimento de 4 e 5 anos deveria acontecer em instituições com oferta exclusiva de Educação Infantil. Contudo, se uma escola foi originalmente construída para atender o Ensino Fundamental sem que tenha passado por uma ampliação ou reforma, provavelmente, não terá uma infraestrutura adequada para receber crianças pequenas. Diante disso, a proporção de matrículas em instituições que ofertam apenas Educação Infantil e a proporção de escolas que possuíam banheiro adaptado para Educação Infantil e parque infantil foi analisada, considerando o contexto dos municípios com o passar do tempo.

Alguns dos aspectos relacionados aos profissionais também foram selecionados para analisar o contexto das condições de oferta. Considerando o histórico da Educação Infantil e o fato de que a opção de alguns municípios continua sendo a de contratar profissionais não docentes para atuar nesta etapa, optou-se por analisar a proporção de profissionais auxiliares que atuam nas turmas de creche e pré-escola.

A respeito dos profissionais, ainda cabe destacar que o PNE estabelece que todos os professores que atuam na Educação Básica devem ter formação específica em nível superior para a sua atuação, ainda que a LDB possibilite a atuação na Educação Infantil e no Ensino Fundamental nos anos iniciais com a habilitação em nível médio normal. Diante disso, optou-se por identificar o percentual de profissionais com Ensino Superior, licenciatura ou complementação pedagógica conforme estabelece o CNE, que atuam nas turmas de creche e pré-escola.

Considerando que é necessário qualificar a formação de todos os profissionais desta etapa, ainda que a legislação brasileira não estabeleça a formação mínima para os auxiliares, a análise dos dados sobre a formação dos profissionais foi realizada de forma unificada, sem separar docentes e auxiliares. No caso da análise da média de crianças por profissional as funções docentes foram consideradas em separado, uma vez que a legislação estabelece que os agrupamentos devem ser organizados de acordo com o número de professores.

Ainda a respeito destes indicadores, vale lembrar que Censo escolar é organizado pelo número de funções docentes da Educação Básica e não pelo número de professores. Isso pode fazer com que um docente que atue em mais de uma turma, em mais de uma etapa ou em mais de um município seja contabilizado mais de uma vez. Diante disso, para os dados referentes aos profissionais foram utilizados os dados do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná que apresentam os profissionais agregados pelo seu código de identificação, região, unidade da federação, município, localidade, etapa/modalidade.

Uma breve análise das carreiras dos profissionais que atuam na Educação Infantil nos municípios selecionados indicou que, praticamente todos eles, possuem mais de uma carreira atuando nesta etapa. Nesta análise também foi observado que nem todas as carreiras fazem parte do quadro do magistério municipal e, portanto, têm diferentes exigências quanto à formação necessária pra ingresso e possuem

remuneração e planos de carreiras distintos. Diante disso, optou-se por analisar o salário inicial daquelas carreiras que tem atuação exclusiva na Educação Infantil, escolhendo aquelas que têm a data de criação mais recente quando o município apresentar mais de uma carreira atuando exclusivamente nesta etapa.

Cabe lembrar que o PNE estabelece como meta a equiparação do salário dos professores com os demais profissionais com escolaridade equivalente. Diante da dificuldade de utilizar esta meta como um parâmetro, para analisar indicador relacionado ao salário inicial optou-se por considerar como referência o valor estabelecido pelo Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), fixado em R\$ 2.557,74 para o ano de 2019.

A análise dos dados dos contextos de financiamento, acesso e condições de oferta da Educação Infantil foi realizada a partir da classificação dos municípios, conforme sua capacidade financeira. Cabe ressaltar que capacidade financeira é entendida neste trabalho como a disponibilidade de recursos dos municípios e não a gestão deles ou a capacidade de arrecadação própria. Para a classificação aqui adota foi considerada a receita líquida *per capita* dos municípios, calculada pela divisão entre a receita líquida municipal e a população estimada para um dado ano. Como o total da arrecadação pode sofrer variações e a estimativa da população pode ser corrigida de um ano para o outro, optou-se por utilizar a média da receita líquida *per capita* dos anos de 2010 a 2018, recorte temporal utilizado para os demais indicadores.

Para estabelecer os grupos de análise foi utilizada a divisão por quartis dos valores da receita líquida *per capita* média, estabelecendo o conjunto de municípios em quatro grupos. O grupo de municípios que compõe o 1º quartil foi classificado como aqueles que possuem baixa capacidade financeira. Aqueles que compõem o 2º quartil foram classificados como os que possuem capacidade financeira intermediária baixa, pois estão próximos do valor da mediana, mas se encontram abaixo dela. Os municípios do 3º quartil foram classificados como aqueles que possuem capacidade financeira intermediária alta, pois também estão próximo do valor da mediana, mas com valores superiores. Por fim, os municípios do 4º quartil foram classificados como aqueles com alta capacidade financeira. No quadro a seguir é possível visualizar a divisão dos valores por quartis, a classificação da capacidade financeira dos municípios e os valores da receita *per capita* média de 2010 a 2018.



QUADRO 10 – Classificação dos municípios a partir de suas capacidades financeiras.

Divisão por Quartil	Valores por Quartis (R)	Classificação	Municípios	Receita líquida <i>per capita</i> média (R)
1º Quartil	Até 1.865	Baixa capacidade financeira	Almirante Tamandaré Colombo Piraquara	1.360 1.591 1.800
2º Quartil	De 1.866 até 2.529	Capacidade financeira Intermediária baixa	Fazenda Rio Grande Campo Largo Campo Magro	2.065 2.206 2.422
3º Quartil	De 2.530 até 3.850	Capacidade financeira Intermediária alta	Pinhais Campina Grande do Sul São José dos Pinhais	2.638 2.731 3.275
4º Quartil	Acima de 3.851	Alta capacidade financeira	Quatro Barras Curitiba Araucária	4.043 4.368 6.814

Fonte: SICONFI, 2010 a 2018; IBGE, 2010 a 2018. Dados organizados pela autora.

A decisão de analisar o contexto do financiamento, do acesso e das condições de oferta da Educação Infantil a partir da capacidade de financeira dos municípios foi tomada com intenção de identificar possíveis relações entre a disponibilidade de recursos, gasto em educação, ampliação da oferta e condições de qualidade. Tomando como referência os municípios selecionados, esta análise buscou responder as seguintes questões: Que relações podem ser estabelecidas entre capacidade financeira e gasto com educação? Que relações podem ser estabelecidas entre disponibilidade de recursos e ampliação do acesso à Educação Infantil? Quais condições de oferta representam os maiores desafios para os municípios? Que relações podem ser estabelecidas entre financiamento, acesso e condições de qualidade nos municípios pesquisados, conforme suas capacidades financeiras?

Para isso, além das medidas descritivas já citadas anteriormente, foram utilizados gráficos e diagramas de dispersão. Este recurso possibilita visualizar se duas variáveis apresentam-se correlacionadas quando são ordenadas num sistema de pares  $(x;y)$ , onde  $x$  é um valor observado de uma variável e  $y$  é o valor correspondente da outra variável (BARBETTA, 2011). Entendendo que esta correlação não pode ser considerada como uma relação de causa e efeito, buscou-se observar através dos diagramas de dispersão possíveis relações entre a receita líquida *per capita* e o gasto aluno/ano na Educação Básica, entre o crescimento das



matrículas municipais e o crescimento das matrículas de creche e de pré-escola, entre o crescimento das matrículas municipais e a variação do gasto aluno/ano da Educação Básica, entre o crescimento das matrículas municipais e proporção das matrículas em tempo integral, entre o crescimento das matrículas e a proporção de profissionais com Ensino Superior e entre receita líquida per capita e salário inicial dos professores.

Para estabelecer possíveis relações entre financiamento, acesso e condições de qualidade, também foi criado um Índice de Condições de Oferta (ICO). Este índice foi elaborado com os seguintes indicadores: proporção de matrículas em tempo integral, proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica), salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil e proporção de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil. Para tanto, foi necessário transformar os valores de cada indicador em um índice, resultando em um valor que variasse de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de um, melhor a condição de oferta referente ao indicador. Para isso, foi utilizada a fórmula a seguir:

$$\text{Índice do indicador} = \frac{\text{Valor observado no indicador} - \text{Menor valor considerado}}{\text{Maior valor considerado} - \text{Menor valor considerado}}$$

Para estabelecer os maiores e menores valores de cada indicador foram utilizadas como referência as metas do PNE e os valores mínimos e máximos observados no grupo de municípios. No caso do indicador proporção de profissionais com Ensino Superior que atuam na Educação Infantil, o maior valor observado utilizado foi 100%, conforme estabelece a meta 15 do PNE, e o menor valor foi aquele observado no contexto dos municípios.

Para o indicador referente à proporção de matrículas em tempo integral, foram considerados o menor e o maior valor apresentados pelos municípios. No caso deste indicador o PNE não foi utilizado como referência para o maior valor, pois praticamente todos os municípios têm mais do que 25% de suas matrículas da Educação Infantil em tempo integral.

Para o indicador referente ao salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil foram considerados o maior e o menor valor identificados nos municípios. Neste caso, o PSPN não foi utilizado como referência

para os valores porque se observou que nem todos os municípios apresentam um salário inicial compatível com valor previsto pelo PSPN, sendo que em alguns dele o salário inicial é maior do que o piso e em outros o valor é menor do que o previsto.

Por fim, para transformar o indicador proporção de matrículas em escolas que ofertam apenas Educação Infantil em um índice também foram considerados o maior e o menor valor identificados nos municípios. Ainda que este não seja um aspecto previsto pela legislação brasileira, a opção por incluir este indicador na composição do ICO tem relação com o pressuposto de que as instituições construídas originalmente para atender a Educação Infantil possuem uma infraestrutura mais adequada para atender a faixa etária de 0 a 5 anos do que as escolas que foram construídas para atender outras etapas.

Vale destacar também que a decisão de não incluir os indicadores crianças por turma e professores por grupo de crianças na composição do ICO se justifica pelo fato de que seus valores de referência, segundo o que estabelecem as DCNEIs, variam de acordo com a idade das crianças, portanto, uma única medida para toda a Educação Infantil poderia ser pouco representativa.

Depois de obter os diferentes índices calculados a partir dos indicadores, o ICO foi obtido com a média ponderada destes valores. A escolha do peso atribuído a cada índice usou como critério a relação do indicador com o gasto em educação. Como já dito anteriormente, os maiores custos na educação são aqueles que se referem ao quadro de pessoal, sendo assim, para os índices relacionados à formação e ao salário inicial foi atribuído o peso dois. Para o índice obtido a partir do indicador proporção de matrículas em tempo integral também foi atribuído o peso dois, uma vez que o custo de uma matrícula em tempo integral é cerca de duas vezes o custo de uma matrícula parcial. Por fim, para o indicador relacionado à proporção de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas a Educação infantil foi atribuído o peso um.

Desta forma, o cálculo do índice sintético das condições de oferta, o ICO, pode ser resumido na seguinte fórmula:

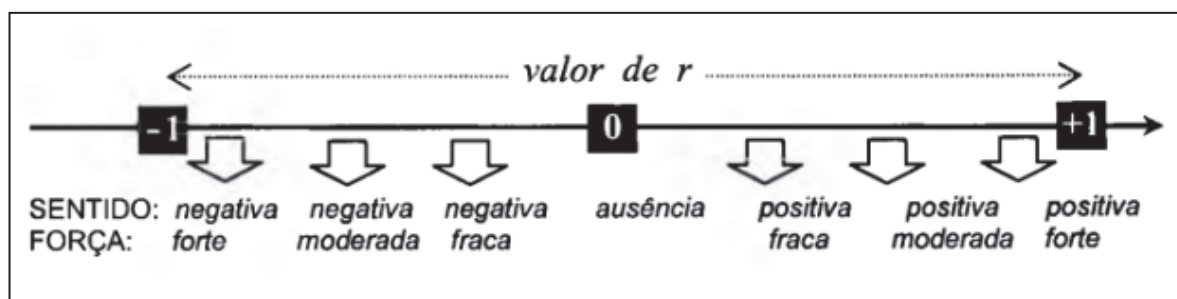
$$ICO = \frac{(Formação \times 2) + (Salário inicial \times 2) + (Tempo integral \times 2) + (Matrículas em instituições com oferta exclusiva de EI \times 1)}{2 + 2 + 2 + 1}$$

Os índices sintéticos das condições de oferta identificados nos municípios foram correlacionados a alguns dos indicadores de financiamento e acesso em diagramas de dispersão, buscando visualizar as possíveis relações entre o ICO e a média da receita líquida *per capita* (2010-2018), entre o ICO e o gasto aluno/ano de 2018 e entre o ICO e o crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil (2010-2018).

Após a análise dos diagramas de dispersão buscou-se identificar o quanto as variáveis estavam correlacionadas. Para isso, foi utilizado o coeficiente de correlação (linear) de Pearson ( $r$ ) que consiste em uma medida que mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2009). O resultado desta correlação varia de -1 a 1, sendo que o sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis, quanto mais próximo de zero menor a linearidade da correlação entre as variáveis.

Para esta análise foi utilizado um software estatístico e o modelo de interpretação de Barbetta (2011) que pode se visualizado na figura a seguir:

FIGURA 1 – SENTIDO E VALOR DA CORRELAÇÃO EM FUNÇÃO DE  $R$ .



Fonte: Barbetta, 2011.

Para encerrar este capítulo é pertinente enfatizar que a escolha dos municípios se deu pela proximidade geográfica e pelas diferentes características que eles apresentam, ou seja, a opção da pesquisa foi estudar o contexto do financiamento, do acesso e das condições de oferta da Educação Infantil em um dado território espacial. Sendo assim, a seleção dos municípios não se deu por um cálculo estatístico e nem foi pensada para que o número de casos representasse uma amostra da realidade dos municípios brasileiros. Portanto, as análises e considerações feitas a partir os resultados encontrados, apresentados e analisados no próximo capítulo, diz respeito a esse grupo de municípios sem a pretensão que possam ser generalizados aos demais municípios brasileiros.



#### 4. FINANCIAMENTO, ACESSO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PAMC.

Este capítulo é dedicado à apresentação e análise dos dados dos municípios que compõem o Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba (PAMC) e tem como finalidade apresentar o contexto do financiamento da educação, do acesso à Educação Infantil e das condições de qualidade em que esta oferta tem sido realizada nos municípios selecionados.

##### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi criada em 1973. Atualmente é composta por 29 municípios que se dividem em três anéis metropolitanos organizados a partir da capital. Com uma população estimada em 3,5 milhões de habitantes, em uma área de 16.581 km<sup>2</sup>, é a oitava maior região metropolitana do Brasil, concentra mais de 30% da população do Paraná e é responsável por 40% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado (IPEA, 2015).

Como já mencionado, esta pesquisa tomou como referência os municípios que integram o primeiro anel metropolitano da capital: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Esta escolha foi motivada pelo fato destes municípios, apesar de serem muito próximos geograficamente, apresentarem diferentes características no que se refere à população, ao contexto de oferta educacional e à capacidade financeira.

Segundo o relatório sobre a RMC, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o PAMC concentrava em 2015 os três municípios com maior PIB do estado. Estes mesmos municípios ainda estavam entre os cinquenta maiores PIBs municipais do país. Curitiba aparecia em 4º lugar, se constituindo como polo industrial, de comércio e serviços, São José dos Pinhais ocupava a 37º posição, como polo automotivo e sede do aeroporto internacional da capital e Araucária, polo petroquímico e industrial, aparecia em 40º lugar, com um PIB *per capita* superior à média nacional, regional e estadual (IPEA, 2015).

Esta, porém, não era a realidade de todos os municípios do PAMC. O mesmo relatório do IPEA indica que a proximidade com a capital não foi suficiente

para diminuir a desigualdade entre os municípios no que se refere a produção de riquezas e a disponibilidade de recursos. Na tabela 3 podemos observar os dados sobre as características dos municípios segundo sua extensão, população, proximidade com a capital, urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), PIB *per capita* e receitas municipais. Os dados sobre população foram elencados a partir da estimativa do IBGE para o ano de 2018, atualizada pelo IPARDES no primeiro dia do mês de julho daquele ano. Além dos dados demográficos e da distância das cidades em relação à capital, também consta a capacidade financeira dos municípios por meio do PIB *per capita* calculado pelo IBGE com base no ano de 2015 e a receita média *per capita* dos municípios, calculada considerando as receitas e a população dos municípios no período de 2010 a 2018.

TABELA 3 – CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PAMC POR ÁREA TERRITORIAL, POPULAÇÃO, URBANIZAÇÃO, DISTÂNCIA DA CAPITAL, IDH-M, PIB *PER CAPITA* E RECEITA LÍQUIDA MUNICIPAL *PER CAPITA*.

Município	Área Territorial	População Estimada (2018)	Grau de Urbanização (%)	Distância da Capital	IDH-M	PIB <i>per capita</i>	Receita Líquida Municipal <i>per capita</i>
	km <sup>2</sup>	N	(%)	Km	N	R\$	R\$
Almirante Tamandaré	191	115.364	96	15	0,699	11.375	1.360
Colombo	198	234.941	95	17	0,733	18.963	1.591
Piraquara	225	106.132	49	23	0,700	10.679	1.800
Fazenda Rio Grande	115	93.730	93	31	0,720	18.641	2.065
Campo Largo	1.283	125.719	84	25	0,745	30.688	2.206
Campo Magro	278	27.884	79	19	0,701	10.653	2.422
Pinhais	61	128.256	100	9	0,751	40.994	2.638
Campina Grande do Sul	541	42.187	82	32	0,718	25.038	2.731
São José dos Pinhais	944	302.759	90	19	0,758	79.268	3.275
Quatro Barras	181	22.353	90	25	0,742	56.853	4.043
Curitiba	435	1.893.997	100	-	0,823	42.315	4.368
Araucária	471	135.459	93	29	0,740	65.153	6.814
Média	410	268.962	88	-	0,736	34.218	2.943
Desvio Padrão	366	518.103	14	-	0,034	22.989	1.529
Coef. de variação	89%	193%	16%	-	5%	67%	52%
Menor	61	22.353	49	-	0,699	10.653	1.360
Maior	1.283	1.893.997	100	-	0,823	79.268	6.814

Fonte: Dados organizados pela autora a partir de IPARDES, 2018; IBGE, 2010; SICONFI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

A partir dos dados da tabela 3 é possível afirmar que há uma relativa proximidade geográfica dos municípios do PAMC com a capital, sendo que Pinhais é

o município que mais se aproxima do marco zero de Curitiba e Campina Grande do Sul é aquele que está mais distante. Pinhais também é o município com a menor área territorial e podemos observar que sua extensão é sete vezes menor do que a de Curitiba. Já Campo Largo, o município do PAMC com a maior área territorial, possui uma extensão que chega a quase três vezes o tamanho da capital.

A maior população da região encontra-se no município de Curitiba (1.917.185), onde o total estimado para 2018 ultrapassava a somatória da população dos demais municípios (1.382.158). A variável da população é a que apresenta o maior grau de variação entre os municípios selecionados, seguida da área territorial e do PIB *per capita*, indicando que estas são as características mais heterogêneas entre as analisadas na tabela 3.

Os municípios do PAMC apresentam um elevado grau de urbanização, considerando que, de acordo com os dados do Censo do IBGE, sete deles tinham em 2010 mais de 90% de sua população vivendo em localidades urbanas. A exceção é o município de Piraquara que, segundo os dados da mesma fonte, possuía pouco mais da metade de sua população residindo em área rural.

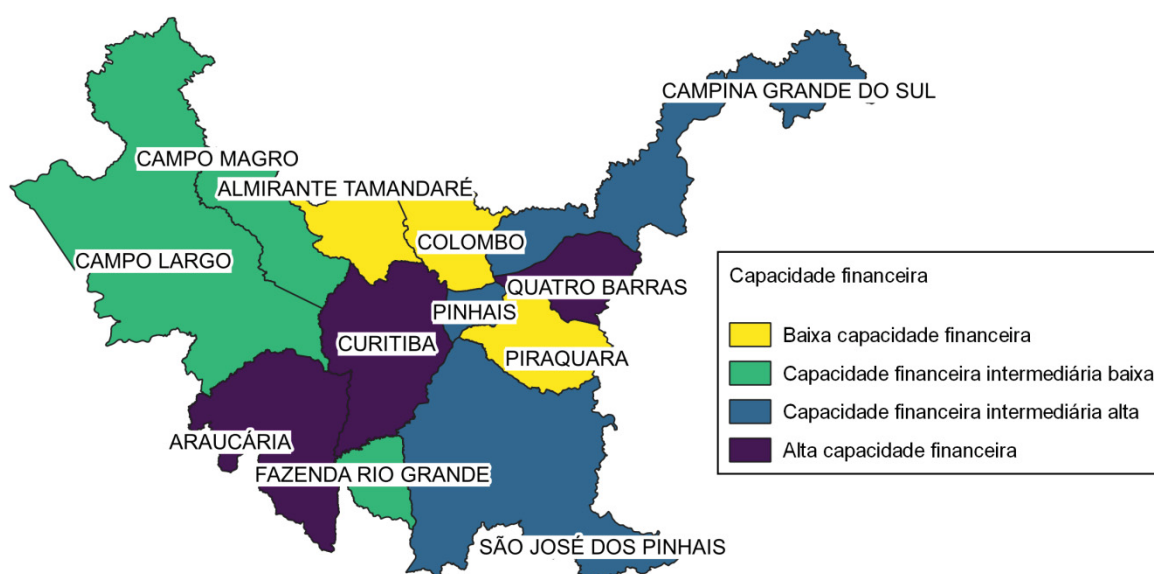
Observando o IDH-M dos municípios podemos identificar que apenas Almirante Tamandaré possui um índice médio de desenvolvimento humano, os demais municípios, com exceção de Curitiba, apresentam um IDH-M considerando alto, segundo a classificação do IBGE que varia de 0,700 a 0,799 neste nível. Ainda assim, é necessário demarcar a desigualdade nas condições socioeconômicas medidas pelo indicador entre a capital, que apresenta um IDH-M muito alto, e os demais municípios do PAMC.

Os valores do PIB *per capita* e a média de receitas líquidas *per capita* destes municípios nos permitem afirmar que seus perfis de arrecadação e de produção de riquezas são bastante desiguais. Esta desigualdade pode ser observada mesmo entre municípios que possuem um porte populacional semelhante. Enquanto o município de Colombo apresenta um PIB total que gira em torno de 4 bilhões, São José dos Pinhais com uma população muito próxima acumula um PIB cinco vezes maior. Algo semelhante acontece com Pinhais que possui uma população próxima a de Araucária com um PIB três vezes menor. Entre os cinco municípios que apresentam os maiores valores do PIB *per capita* (Araucária, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Curitiba e Pinhais), estão os quatro que possuem a maior média de receita líquida *per capita*.



Além disso, ainda é preciso destacar que, assim como o que acontece com a população, o valor do PIB total de Curitiba (78.177.097.968) é maior do que a somatória de todo o PIB acumulado no PAMC (50.624.813.110), reforçando a ideia de que a realidade da capital está muito distante daquelas apresentadas pelos demais municípios. Na figura a seguir é possível observar a classificação dos municípios pela capacidade financeira, considerando a receita *per capita* média calculada com base na receita líquida *per capita* arrecadada entre 2010 e 2018 dividida pela população estimada para estes anos.

FIGURA 2 – CAPACIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DO PAMC



Fonte: Elaborado pela autora.

Para refletir como a capacidade financeira municipal interfere na disponibilização de recursos que serão destinados para a educação e as demais políticas sociais, torna-se pertinente considerar o montante de recursos arrecadados pelos municípios. Na tabela 4 é possível observar os valores da Receita Corrente total dos municípios no ano de 2018. Como já foi mencionado no segundo capítulo, é sobre parte destas receitas que incide o mínimo constitucional de 25% a ser investido pelos municípios em MDE. Além do montante dos recursos, é possível observar também a proporção da arrecadação de impostos próprios e das transferências intergovernamentais sobre o total da arrecadação das receitas correntes municipais, lembrando que entre estes tributos estão aqueles vinculados constitucionalmente a MDE.

TABELA 4 – RECEITAS CORRENTES MUNICIPAIS DOS MUNICÍPIOS DO PAMC, 2018.

Município	Receitas Correntes Municipais Totais	Receita de Contribuições	Receita de Serviços	Receita Patrimonial	Receita Tributária	Receita de Transferências Correntes	
	R	R	R	R	R	R	%
Almirante Tamandaré	183.929.614	10.726.053	-	21.281.257	31.272.559	119.350.371	65
Colombo	397.884.398	10.152.119	3.758.973	3.919.182	104.194.332	274.301.765	69
Piraquara	207.799.691	6.357.160	-	5.020.984	39.814.124	155.837.376	75
Fazenda Rio Grande	241.970.120	6.133.439	639.148	550.134	68.636.374	158.726.101	66
Campo Largo	268.594.392	19.974.180	590.485	33.338.782	60.924.584	186.862.674	70
Campo Magro	72.468.934	991.940	17.673	156.927	8.309.211	61.710.092	85
Pinhais	357.425.243	17.394.368	117.225	39.085.426	120.151.784	178.584.449	50
Campina Grande do Sul	130.333.383	6.178.011	3.089.809	8.700.604	28.626.407	80.192.961	62
São José dos Pinhais	946.801.571	18.793.029	395.911	9.986.333	291.577.248	610.159.220	64
Quatro Barras	96.146.369	4.566.543	5.568	7.558.004	29.824.995	53.835.547	56
Curitiba	7.631.643.734	343.178.599	816.795.626	466.156.102	2.885.288.418	2.906.762.703	38
Araucária	940.091.562	12.384.472	6.077.401	31.786.244	128.747.078	602.413.240	64
Média	964.901.344	38.069.159	83.148.782	52.294.998	316.447.260	460.397.712	64
Desvio Padrão	2.123.051.240	96.268.874	257.785.319	131.030.933	812.564.559	800.124.479	12
Coeficiente de variação	220%	253%	310%	251%	257%	174%	19%
Menor	72.468.934	991.940	5.568	156.927	8.309.211	53.835.547	38
Maior	7.631.643.734	343.178.599	816.795.626	466.156.102	2.885.288.418	2.906.762.703	85

Fonte: SICONFI, 2018; SIOPE, 2018, dados organizados pela autora.

Como podemos observar a partir dos dados apresentados, no que se refere ao total de receitas correntes, os municípios são extremamente heterogêneos, apresentando um coeficiente de variação que chega a 220%. Entre os tipos de receitas que compõem as receitas correntes, a que apresenta a maior desigualdade na arrecadação é a de serviços, seguida da receita tributária. Campo Magro é o município que apresenta a menor receita corrente (72.468.934), um valor que é cem vezes menor do que o montante apresentado por Curitiba, o município com a maior receita líquida.

Onze dos doze municípios tem a maior parte da sua Receita Corrente composta por transferências advindas dos governos estadual e federal, o que nos alerta sobre a autonomia financeira dos municípios, pois à medida que suas receitas próprias não representam um montante expressivo na composição do total de receitas, eles se tornam mais dependentes destas transferências intergovernamentais para dispor de mais recursos. Curitiba é o único município, dentre os observados, no qual a receita tributária ultrapassa o valor recebido via transferências, sendo necessário observar que esta receita (2.885.288.418) é maior do que a soma de toda a receita tributária dos demais municípios (912.078.697).

Cabe destacar que, em 2018, apenas Quatro Barras, Pinhais e Curitiba eram responsáveis por mais de 40% da arrecadação de suas receitas correntes. Campo Largo, Colombo, Fazenda Rio Grande, Almirante Tamandaré, São José dos Pinhais,

Campina Grande do Sul e Araucária arrecadavam um percentual igual ou pouco maior do que 30%. Enquanto Piraquara e Campo Magro arrecadavam 25% e 15%, respectivamente.

Outro aspecto utilizado para caracterizar os municípios pesquisados diz respeito às características da oferta educacional realizada. Para isso, foram considerados dados sobre a gestão da educação nos municípios e sobre o atendimento realizado nas redes municipais. Na tabela 5 foram organizadas informações que sinalizam se os municípios possuem ou não sistema próprio de ensino e indicam a organização das secretarias municipais responsáveis pela educação. Além destas informações, também podemos observar dados referentes ao número de matrículas municipais, bem como a proporção de matrículas urbanas, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental sobre o total de matrículas municipais.

TABELA 5 – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EDUCAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA OFERTA EDUCACIONAL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC, 2018.

Município	Possui sistema próprio	Secretaria exclusiva para a educação	Matrículas da rede municipal	Proporção das matrículas da educação do campo	Proporção das matrículas do Ensino Fundamental	Proporção das matrículas da Educação Infantil municipal	Proporção das matrículas de creche	Proporção das matrículas de pré-escola
			N	%	%	%	%	%
Almirante Tamandaré	Não	Não	8.704	3	71	28	8	20
Colombo	Não	Sim	25.846	4	62	37	15	22
Piraquara	Não	Sim	11.184	41	70	28	6	22
Fazenda Rio Grande	Não	Sim	14.139	2	64	35	10	26
Campo Largo	Não	Não	13.522	7	57	42	19	24
Campo Magro	Não	Não	3.250	7	63	36	17	19
Pinhais	Sim	Sim	13.219	0	59	40	17	22
Campina Grande do Sul	Não	Sim	5.073	12	61	39	14	25
São José dos Pinhais	Sim	Sim	31.876	6	68	31	9	22
Quatro Barras	Não	Sim	2.640	8	55	43	20	22
Curitiba	Sim	Sim	129.245	0	70	28	10	18
Araucária	Sim	Sim	18.551	7	70	29	10	19
Média	-	-	23.104	8	64	35	13	22
Desvio Padrão	-	-	34.547	11	6	6	5	2
Coef. de variação	-	-	150%	137%	9%	16%	35%	11%
Menor	-	-	2.640	-	55	28	6	18
Maior	-	-	129.245	41	71	43	20	26

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2018; Páginas oficiais dos municípios. Dados organizados pela autora.

Dos doze municípios que compõem o PAMC, apenas Araucária, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais possuem Sistemas Municipais de Ensino, enquanto os demais estão subordinados ao Sistema estadual. Este é um aspecto importante a ser considerado, pois quando os municípios optam por constituir seus próprios sistemas, afirmam sua autonomia na condução das políticas educacionais sob sua

responsabilidade, com vistas ao envolvimento da comunidade local nessa condução (FLACH, 2019). Ainda que no Paraná somente 16 dos 399 municípios possuam sistemas próprios (FLACH, 2019), o que de certa forma parece caracterizar uma cultura do estado, é preciso dizer que a opção de organizar ou não seu sistema próprio de ensino pode dar pistas sobre a capacidade técnica e organizativa dos municípios.

Em relação à estrutura administrativa dos municípios, podemos observar que três deles, Almirante Tamandaré, Campo Largo e Campo Magro, não possuem uma secretaria exclusiva para a educação, dividindo a pasta com a cultura, o esporte e o lazer.

Em consulta às páginas oficiais dos municípios foi possível identificar que o espaço destinado para as questões da Educação Infantil também é diverso nestas secretarias. Em Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais existe um departamento de Educação Infantil com equipes maiores, Fazenda Rio Grande conta com uma equipe pedagógica, Pinhais possui uma gerência alocada dentro de departamento de ensino, enquanto Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Piraquara e Quatro Barras possuem coordenações para este acompanhamento.

Assim como acontece com os dados sobre a população, o total de matrículas das redes municipais apresenta uma grande variação. Curitiba é o município que possui a maior rede municipal, com um total de 129.245 matrículas sob sua responsabilidade, enquanto Quatro Barras, que apresenta a menor rede, possui 2.640 matrículas. Ao comparar o total de matrículas das redes municipais com a estimativa da população para 2018, observadas na tabela anterior, podemos identificar uma relação entre estas duas variáveis, ou seja, quanto maior a população maior o número de matrículas municipais.

O percentual de matrículas do campo é mais expressivo em Piraquara (41%) que também é, entre os municípios analisados, aquele com a menor taxa de urbanização de sua população, e em Campina Grande do Sul que tinha em 2018, 12% de suas matrículas em localidades rurais. Ainda que os dados sobre urbanização sejam de 2010 e que não tenha sido utilizada neste trabalho uma metodologia para a sua atualização como a que o IBGE fez com a população ao longo dos anos, cabe destacar o caso do município de Campo Magro que

apresentava em 2010 um percentual de 20% de sua população vivendo em áreas rurais, enquanto em 2018 tinha apenas 7% de suas matrículas nestas localidades.

Os dados de proporção das matrículas nas diferentes etapas da Educação Básica nos permitem identificar que o espaço ocupado pelo Ensino Fundamental nas redes municipais é maior do que o da Educação Infantil em todos os municípios. O percentual médio de matrículas do Ensino Fundamental na região é de 64%, sendo que o maior percentual é apresentado por Almirante Tamandaré (71%) e o menor por Quatro Barras (55%). O coeficiente de variação destes percentuais é de 9%, o que indica que, em relação a esta característica, os municípios se mostram mais homogêneos. Quanto à proporção de matrículas na Educação Infantil, o coeficiente de variação é um pouco maior, o que indica que os municípios se mostram mais heterogêneos neste aspecto.

Quando consideramos as matrículas de creche e pré-escola em separado podemos perceber que esta diferença está relacionada ao percentual de matrículas de creche que varia muito na comparação entre os municípios. Ainda é possível identificar que a proporção de matrículas da pré-escola é maior do que a da creche em todos os municípios, sendo que em Almirante Tamandaré, Piraquara, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais o percentual de matrículas de pré-escola é mais do que o dobro do percentual da creche. Para caracterizar a oferta da Educação Infantil também foi considerada a proporção de matrículas do campo em creche e pré-escola e a proporção de instituições municipais e turmas que ofertam este atendimento sobre o total da oferta municipal que podem ser observadas na tabela 6.

TABELA 6 – OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC, 2018.

Município	Proporção das matrículas do campo na creche	Proporção das matrículas do campo na pré-escola	Proporção das instituições municipais que ofertam creche	Proporção das instituições municipais que ofertam pré-escola	Proporção das turmas de creche	Proporção das turmas de pré-escola
	%	%	%	%	%	%
Almirante Tamandaré	0,0	1,1	29	50	11	28
Colombo	0,4	2,6	45	73	18	23
Piraquara	6,5	25,2	43	76	9	25
Fazenda Rio Grande	0,0	1,4	30	57	11	31
Campo Largo	3,2	3,9	33	62	20	24
Campo Magro	0,0	4,1	29	57	17	21
Pinhais	0,0	0,0	46	83	19	23
Campina Grande do Sul	0,6	5,3	34	56	20	28
São José dos Pinhais	0,9	5,5	40	50	11	27
Quatro Barras	0,0	4,9	53	87	28	22
Curitiba	0,0	0,0	46	74	14	18
Araucária	1,0	3,9	41	48	16	21
Média	1,1	4,8	39	64	16	24
Desvio Padrão	1,9	6,7	8	14	5	4
Menor	0,0	0,0	29	48	9	18
Maior	6,5	25,2	53	87	28	31

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2018; Páginas oficiais dos municípios. Dados organizados pela autora.

Os dados sobre as matrículas do campo na creche nos permitem observar que este atendimento não é realizado por metade dos municípios (Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Pinhais, Quatro Barras e Curitiba). Piraquara e Campo Largo são os municípios que apresentam o maior percentual destas matrículas, 6,5% e 3,2% respectivamente, enquanto Colombo, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais têm menos de 1% de suas matrículas de creche em localidades rurais. No caso das matrículas de pré-escola é possível observar que, com exceção de Pinhais e Curitiba que tinha, em 2010, toda a sua população vivendo em áreas urbanas, em todos os municípios há um percentual de matrículas no campo para este atendimento. Assim como acontece com as matrículas de creche, o município com a maior proporção de matrículas do campo na pré-escola é Piraquara (25,2%), nos demais este percentual varia de 1,1% em Almirante Tamandaré e 5,5% em São José dos Pinhais.

A partir dos dados da tabela 6 é possível observar ainda que a proporção de instituições que ofertam creche sobre o total das instituições municipais é menor do que a proporção da oferta da pré-escola. Esta diferença pode ser observada até

mesmo na comparação entre os municípios, pois enquanto o percentual de instituições municipais que ofertam creche varia de 29% a 53%, o percentual de instituições com oferta de pré-escola varia de 48% a 87%. Sete municípios (Colombo, Piraquara, Pinhais, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Curitiba e Araucária) tinham em 2018, mais de 40% de suas instituições com oferta de creche, sendo que entre eles, cinco (Colombo, Piraquara, Pinhais, Quatro Barras e Curitiba) tem mais de 70% de suas unidades com oferta de pré-escola.

A respeito deste dado vale destacar que o censo escolar não unifica os dados por escola, mas os apresenta por etapa ou subetapa, isso acontece porque uma única unidade pode atender creche, pré-escola, Ensino Fundamental e Médio no mesmo espaço. Para a construção da tabela 6 optou-se por apresentar as duas subetapas da Educação Infantil de forma separada para que fosse possível identificar o espaço que cada uma ocupa dentro da oferta das redes municipais. Por isso, é preciso ponderar que uma única instituição pode estar contabilizada mais de uma vez.

O espaço da creche e da pré-escola nas instituições municipais pode ser observado por meio do percentual de turmas que ofertam creche e pré-escola em relação ao total de turmas da rede municipal. O percentual médio de turmas de creche na região era de 16% e de pré-escola 24%. Em praticamente todos os municípios, com exceção de Quatro Barras, a proporção de turmas de pré-escola é maior do que a de creche.

As informações e os dados apresentados até aqui nos indicam o quanto os municípios do PAMC, embora estejam geograficamente muito próximos, se mostram diferentes, e por vezes desiguais. Apresentadas as condições socioeconômicas e as características da oferta educacional dos municípios, nas próximas sessões deste capítulo serão analisados os contextos do financiamento, do acesso e das condições de oferta da Educação Infantil.

#### 4.2 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO: DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E O GASTO EM EDUCAÇÃO.

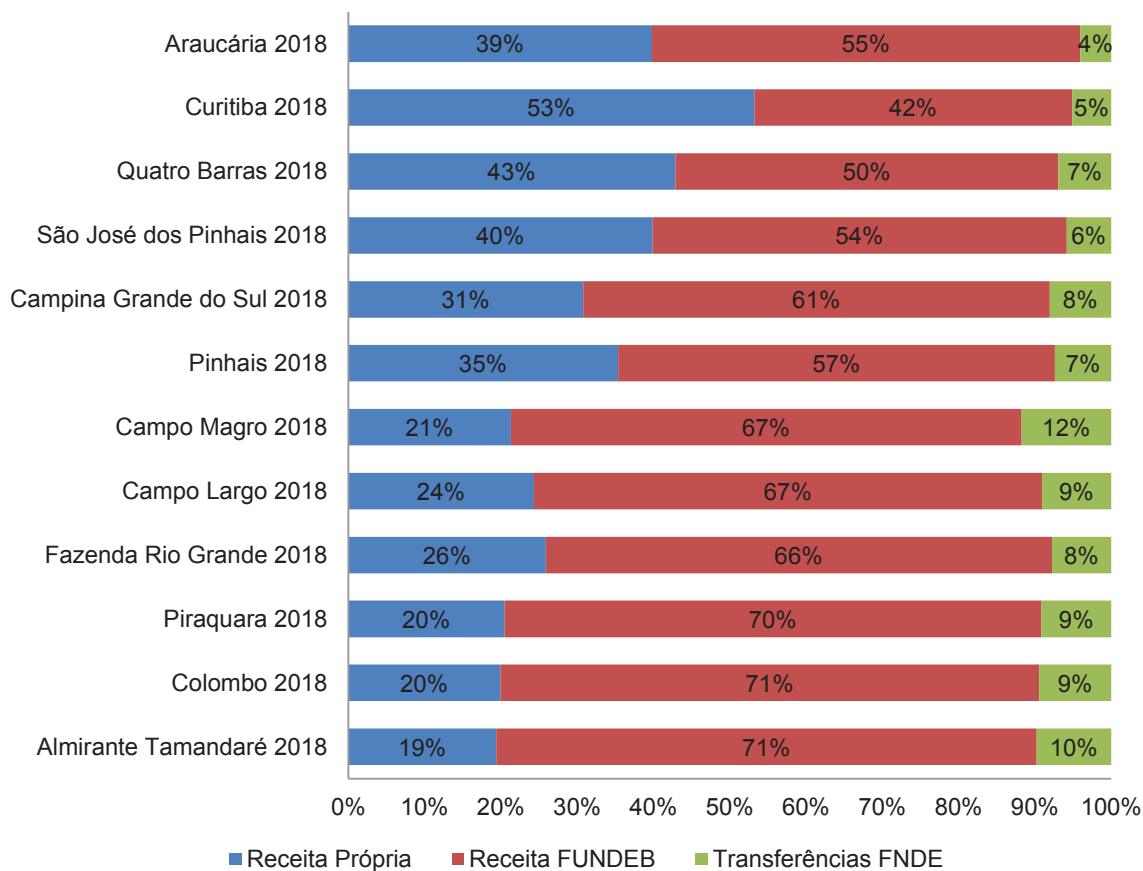
Como já afirmado ao longo deste trabalho, a oferta de uma Educação Infantil em condições de qualidade depende de investimento público, por isso, o



financiamento foi tomado nesta pesquisa como condição para a garantia deste direito. As características socioeconômicas dos municípios selecionados demonstram que eles dispõem de capacidades financeiras distintas frente ao desafio da ampliação do acesso à Educação Infantil e da manutenção suas redes. Diante disso, a análise dos indicadores de acesso e das condições de oferta da Educação Infantil no PAMC foi realizada considerando o contexto dos recursos disponíveis e os gastos com educação a partir da classificação dos municípios, já apresentada no capítulo de metodologia.

Como observado na seção anterior, os municípios selecionados dependem fortemente das transferências intergovernamentais para a composição de suas receitas correntes e é sobre parte delas que incide o mínimo constitucional a ser aplicado em MDE. Para analisar o reflexo da baixa autonomia financeira dos municípios sobre o montante de recursos destinados à educação, foi calculada a receita potencial para a educação e observada a sua composição. Vale destacar que a receita potencial para a educação é calculada considerando o percentual mínimo a ser gasto com educação e a subvinculação do FUNDEB, sendo assim ela é composta pelas receitas próprias (5% dos recursos vinculados ao FUNDEB mais 25% dos recursos vinculados à educação que não compõem o fundo), as receitas recebidas pelo FUNDEB e as receitas provenientes das transferências do FNDE (salário educação e programas do governo federal). Para o cálculo destes valores e sua proporção sobre a receita potencial para educação foram considerados os dados declarados pelos municípios no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) no ano de 2018. A composição da receita potencial dos municípios analisados pode ser visualizadas no gráfico 2.

GRÁFICO 2 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA POTENCIAL PARA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018.



Fonte: SIOPE, 2018. Dados organizados pela autora.

Olhando para o conjunto de municípios selecionados é possível observar que a proporção das receitas próprias na composição da receita potencial para educação varia de 19% a 53%, sendo que Almirante Tamandaré é o município com o menor percentual apresentado e Curitiba aquele com o maior percentual. Cabe destacar que Curitiba, além de ser o município com a maior proporção de receitas próprias, ainda é o único onde a proporção destas receitas é maior do que as demais receitas na composição da receita potencial para educação. O coeficiente de variação destas receitas, que é de 35%, indica que há grande dispersão entre os percentuais de receita própria dos municípios.

Pinto (2012), ao analisar a receita líquida de impostos dos municípios brasileiros, verificou que os municípios das regiões mais ricas do país e, dentro dessas, os maiores tendem a apresentar uma receita própria de impostos mais elevada. O autor ainda pondera que, como esses tributos não compõem o FUNDEB,

o que seria o correto do ponto de vista da justiça fiscal, esses municípios acabam tendo um bom adicional de recursos, além daqueles repassados pelo fundo.

Os achados do cenário nacional condizem com a realidade dos municípios do PAMC, pois diante dos dados do gráfico anterior, é possível identificar que os municípios classificados como aqueles que possuem baixa capacidade financeira (Piraquara, Almirante Tamandaré e Colombo) apresentam os menores percentuais de receitas próprias, enquanto Curitiba, São José dos Pinhais e Quatro Barras, municípios com maiores capacidades financeiras, apresentam um percentual igual ou maior do que o dobro do apresentado pelos demais.

Em relação à proporção das receitas recebidas pelo FUNDEB para a composição da receita potencial para a educação, podemos observar uma variação mais homogênea com um coeficiente de variação de 15%, o que indica que a proporção das receitas recebidas pelo fundo varia menos nos casos analisados. Além disso, os percentuais da receita do FUNDEB também indicam que a participação do fundo no financiamento da educação nos municípios pesquisados é bastante significativa, mesmo naqueles com alta capacidade financeira.

Diante da expressiva participação das receitas do FUNDEB para a composição da receita potencial para educação calculada para os municípios no ano de 2018, cabe levantar dois pontos para reflexão.

O primeiro deles diz respeito ao que Pinto (2014) chama de “reviravolta nas finanças” de cada estado, considerando que o mecanismo do fundo coloca em uma mesma “cesta” parte significativa dos recursos vinculados ao ensino de todos os municípios somados àqueles do governo estadual, tendo número de matrículas como único critério para a distribuição destes recursos. Ainda que isso represente uma redistribuição dos recursos dentro dos estados, considerar apenas o número de matrículas, sem levar em conta o porte dos municípios e sua autonomia financeira não contribui para diminuir as desigualdades nos recursos disponíveis para a educação, pois como já apontado, os municípios que possuem maior arrecadação própria continuarão tendo um diferencial na composição de suas receitas.

O segundo ponto de reflexão diz respeito à dependência que os municípios demonstram ter dos recursos recebidos do fundo para a composição de suas receitas para a educação. Para visualizar o grau desta dependência nos municípios do PAMC, além da composição da receita potencial para a educação, foram comparados os valores da receita líquida do FUNDEB com o gasto total com

educação nos municípios. Cabe destacar que a receita líquida do FUNDEB, declarada nos RREO, é calculada pela diferença entre os recursos que os municípios destinam ao fundo (20% das transferências estaduais e federais que seriam destinadas aos municípios) e o total de recursos recebidos via FUNDEB. Na tabela a seguir é possível observar a proporção da receita líquida do FUNDEB no gasto total com educação nos municípios do PAMC nos anos de 2010 e 2018.

TABELA 7 – PROPORÇÃO DO RESULTADO LÍQUIDO DO FUNDEB EM RELAÇÃO AO GASTO TOTAL COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Proporçã do resultado líquido FUNDEB em relação ao gasto total em educação 2010	Proporçã do resultado líquido FUNDEB em relação ao gasto total em educação 2018	Crescimento do resultado líquido do FUNDEB 2010-2018
		%	%	%
Almirante Tamandaré	Baixa	47	37	20
Colombo	Baixa	45	56	23
Piraquara	Baixa	28	32	13
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	46	47	3
Campo Largo	Interm. baixa	32	52	60
Campo Magro	Interm. baixa	17	19	7
Pinhais	Interm. alta	15	30	102
Campina Grande do Sul	Interm. alta	26	30	18
São José dos Pinhais	Interm. alta	-13	10	183
Quatro Barras	Alta	-10	9	189
Curitiba	Alta	11	19	73
Araucária	Alta	-22	-11	51

Fonte: SIOPE, 2010 e 2018. Dados organizados pela autora.

Nota: Para o cálculo do crescimento da receita líquida do FUNDEB os valores de 2010 foram corrigidos pelo INPC (IBGE) com base no mês de dezembro de 2018.

Considerando os valores do resultado líquido do FUNDEB em relação ao gasto total declarado pelos municípios em 2010 é possível observar que os maiores percentuais são observados entre os municípios com as menores capacidades financeiras. Em três destes municípios (Almirante Tamandaré, Colombo e Fazenda Rio Grande), a resultado líquido do FUNDEB, ou seja, aquilo que os municípios “ganham” com a existência do fundo, representa mais do que 40% do total de recursos gastos com educação naquele mesmo ano.

Entre os municípios com as maiores capacidades financeiras a situação se mostra oposta, pois em 2010, três deles (São José dos Pinhais, Quatro Barras e Araucária), apresentavam uma receita líquida do FUNDEB é negativa. Isso significa que o montante de recursos, compostos pelas transferências intergovernamentais,

que os municípios enviavam para a composição do fundo era maior do que aquele que recebiam diante das suas matrículas. Em 2018, apenas Araucária continua com o resultado líquido do FUNDEB negativa, sendo que o valor que o município deixa de receber com o mecanismo do fundo representaria um percentual de 11% de recursos a mais no seu gasto com educação.

Em todos os casos analisados é possível identificar que, na comparação entre o resultado líquido do FUNDEB de 2010 e de 2018, houve aumento na proporção dos recursos que os municípios “ganham” em relação ao gasto com educação, sendo pertinente destacar que em Colombo e Campo Largo o valor da receita líquida do FUNDEB é mais do que 50% do valor do gasto total com educação. Comparando os valores do resultado líquido de 2010, corrigidos pelo INPC, com os valores de 2018, é possível identificar que houve crescimento no montante de recursos recebidos em praticamente todos os municípios, independente da capacidade financeira. Em alguns casos (Pinhais, São José dos Pinhais e Quatro Barras), este crescimento foi maior do que 100%.

Ainda considerando a composição da receita potencial para educação dos municípios do PAMC foi possível observar que o percentual de recursos financeiros repassados pelo FNDE, compostos pelo salário educação e programas do governo federal, se mostra mais significativo na composição das receitas dos municípios que tem menor arrecadação própria, variando de 4% em Araucária (município com alta capacidade financeira) a 12% em Campo Magro (município com baixa capacidade financeira). Vale lembrar que, como observado anteriormente, o município de Campo Magro é aquele onde 85% de suas receitas correntes são compostas por transferências, caracterizando-o como o município com a menor autonomia financeira observada no grupo analisado.

Além das receitas para a educação declaradas pelos municípios também foram considerados os dados sobre o mínimo constitucional aplicado declarados no RREO nos anos de 2010, 2016 e 2018 disponibilizados pelo SIOPE. Estes dados indicam o esforço realizado pelos municípios na aplicação de seus recursos em educação. No caso dos municípios, este percentual deve no mínimo 25%, conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal. A tabela 8 apresenta os percentuais de aplicação em MDE sobre a receita impostos e transferências.

TABELA 8 – MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO PELOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.

Município	Receita Líquida Municipal <i>per capita</i>	2010	2018	Varição de 2010 a 2018
	R	%	%	%
Almirante Tamandaré	Baixa	26	26	0
Colombo	Baixa	26	25	-4
Piraquara	Baixa	31	31	0
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	29	26	-10
Campo Largo	Interm. baixa	27	28	4
Campo Magro	Interm. baixa	27	31	15
Pinhais	Interm. alta	26	26	0
Campina Grande do Sul	Interm. alta	27	26	-4
São José dos Pinhais	Interm. alta	28	28	0
Quatro Barras	Alta	26	27	4
Curitiba	Alta	27	26	-4
Araucária	Alta	29	35	21

Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2010 e 2018.

Os dados retirados dos relatórios do SIOPE indicam que todos os municípios do PAMC cumpriram, nos anos analisados, o percentual mínimo de aplicação em MDE previsto por lei. Na comparação entre 2010 e 2018 é possível observar que Almirante Tamandaré, Piraquara, Pinhais e São José dos Pinhais apresentaram o mesmo percentual vinculado a MDE nos dois anos, enquanto Colombo, Fazenda Rio Grande, Campina Grande do Sul e Curitiba apresentaram um percentual menor em 2018 comparado ao que haviam investido em 2010. Apenas Campo Largo, Quatro Barras e Araucária apresentaram percentuais maiores em 2018 do que em 2010, sendo necessário lembrar que este último apresentou um resultado líquido negativo no FUNDEB e que o valor “perdido” para a composição do fundo estadual conta como gasto para o município atingir o mínimo constitucional obrigatório.

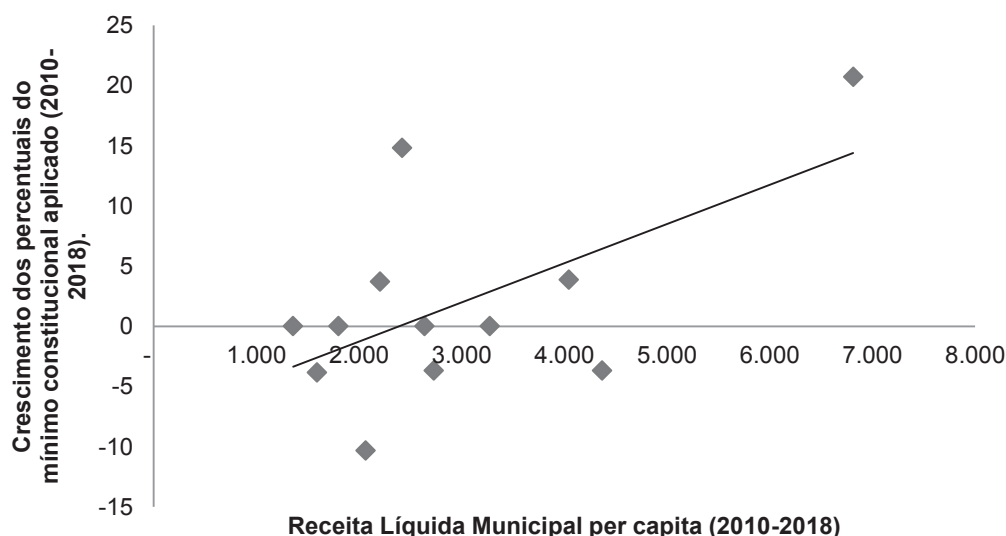
No cenário nacional, ao analisar a receita líquida de impostos dos estados brasileiros, Souza e Camargo (2017) identificaram que há uma tendência de que governos estaduais, cujas receitas são menores que de outros, aplicam percentual mínimo na MDE superior a governos estaduais com receita maior. Os dados da tabela anterior indicam que não é possível observar esta tendência entre os municípios analisados, considerando que a diferença entre os percentuais aplicados e MDE pouco se difere entre municípios com distintas capacidades financeiras.

Na continuidade do capítulo, estes dados serão comparados com a taxa de crescimento das matrículas da Educação Infantil, contudo, os dados da tabela 8, analisados separadamente, nos permitem afirmar que os municípios têm mantido e ampliado suas redes, sem apresentar aumentos significativos na proporção do gasto com educação em relação aos recursos vinculados a ela constitucionalmente. Isso pode indicar que a variação das receitas para educação tem sido condicionada ao aumento da arrecadação e não ao esforço de disponibilizar uma parte maior do orçamento municipal para o seu financiamento.

Considerando a classificação da capacidade financeira dos municípios e o crescimento no percentual do mínimo constitucional na comparação entre os anos de 2010 e 2018, não se pode afirmar que, nos casos analisados, a maior disponibilidade de recursos esteja fortemente associada a maior proporção do gasto com educação, como podemos observar no gráfico a seguir.

Cabe dizer que o diagrama de dispersão é uma maneira de visualizarmos se duas variáveis apresentam se correlacionadas quando são ordenadas num sistema de pares  $(x;y)$ , onde  $x$  é um valor observado de uma variável e  $y$  é o valor correspondente da outra variável (BARBETTA, 2011). No gráfico que segue, o eixo  $x$  corresponde à média da receita líquida *per capita* municipal (2010-2018) e o eixo  $y$  corresponde ao crescimento dos percentuais do mínimo constitucional aplicado (2010-2018).

GRÁFICO 3 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* (2010-2018) EM RELAÇÃO AO CRESCIMENTO DOS PERCENTUAIS DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO (2010-2018) NOS MUNICÍPIOS DO PAMC.



Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2010, 2016 e 2018 e SICONFI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.



Diante da distribuição dos pontos no gráfico, que permitem visualizar a relação entre a receita líquida municipal *per capita* e o crescimento dos percentuais do mínimo aplicado em educação, não é possível afirmar que os municípios que tiveram os maiores crescimentos nos percentuais de gasto obrigatório foram aqueles que possuem as maiores capacidades financeiras. Tampouco é possível afirmar que os municípios com as menores capacidades financeiras tenham apresentado, na comparação entre 2010 e 2018, um crescimento maior no percentual vinculado a MDE.

Outro indicador utilizado para analisar o contexto do financiamento nos municípios do PAMC foi o gasto/aluno/ano na Educação Básica. Este indicador é obtido pela divisão do total de recursos gastos em cada município pelo número de matrículas da Educação Básica das redes municipais e nas redes privadas conveniadas ao município. A opção de trabalhar com este indicador e não utilizar os dados declarados nos RREO sobre o investimento em Educação Infantil e Ensino Fundamental, está relacionado com o limite do demonstrativo em relação à desagregação dos dados apresentados. Além do limite do demonstrativo, é preciso considerar que muitas vezes o atendimento das duas etapas acontece no mesmo espaço e com os mesmos professores, o que dificulta identificar o gasto real praticado em cada uma. Diante disso e também da organização dos municípios para a prestação de contas, muitas vezes a declaração dos gastos por etapa se torna um exercício burocrático que não condiz com a realidade.

Sendo assim, buscou-se um indicador que servisse como uma medida única para analisar os gastos dos municípios e estabelecer algumas considerações a partir deles. Cabe ainda explicar que a escolha de somar as matrículas da Educação Básica da rede privada conveniada às matrículas municipais foi feita considerando que estas matrículas geram custos para os municípios, ainda que não seja, muitas vezes, o mesmo valor gasto em sua rede oficial. Para que a comparação dos valores dos anos de 2010, 2016 e 2018 fosse possível, os valores foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como referência o mês de dezembro de 2018. Estes dados podem ser visualizados na tabela a seguir:

TABELA 9 – GASTO ALUNO/ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Gasto aluno/ano 2010	Gasto aluno/ano 2016	Gasto aluno/ano 2018	Gasto aluno/ano médio	Varição de 2010 a 2016	Varição de 2010 a 2018
		R\$	R\$	R\$	R\$	%	%
Almirante Tamandaré	Baixa	3.955	5.540	6.649	5.415	28,6	40,5
Colombo	Baixa	4.090	5.183	5.197	4.829	21,1	21,3
Piraquara	Baixa	5.026	6.059	6.556	6.083	17,0	23,3
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	3.969	5.167	6.097	5.085	23,2	34,9
Campo Largo	Interm. baixa	4.458	5.969	5.688	5.482	25,3	21,6
Campo Magro	Interm. baixa	4.947	6.495	6.684	6.042	23,8	26,0
Pinhais	Interm. alta	5.528	6.313	6.927	6.323	12,4	20,2
Campina Grande do Sul	Interm. alta	5.294	6.253	7.021	6.200	15,3	24,6
São José dos Pinhais	Interm. alta	6.482	8.107	7.788	7.489	20,1	16,8
Quatro Barras	Alta	5.866	7.772	8.178	7.333	24,5	28,3
Curitiba	Alta	7.430	11.278	10.305	10.446	34,1	27,9
Araucária	Alta	8.833	8.791	12.195	9.999	-0,5	27,6
Média	-	5.490	6.911	7.440	6.727	19,9	26,1
Desvio Padrão	-	1.486	1.790	1.995	1.819	8,4	6,5
Coefficiente de variação	-	27%	26%	27%	27%	42%	25%
Menor	-	3.955	5.167	5.197	4.829	-0,5	16,8
Maior	-	8.833	11.278	12.195	10.446	34,1	40,5

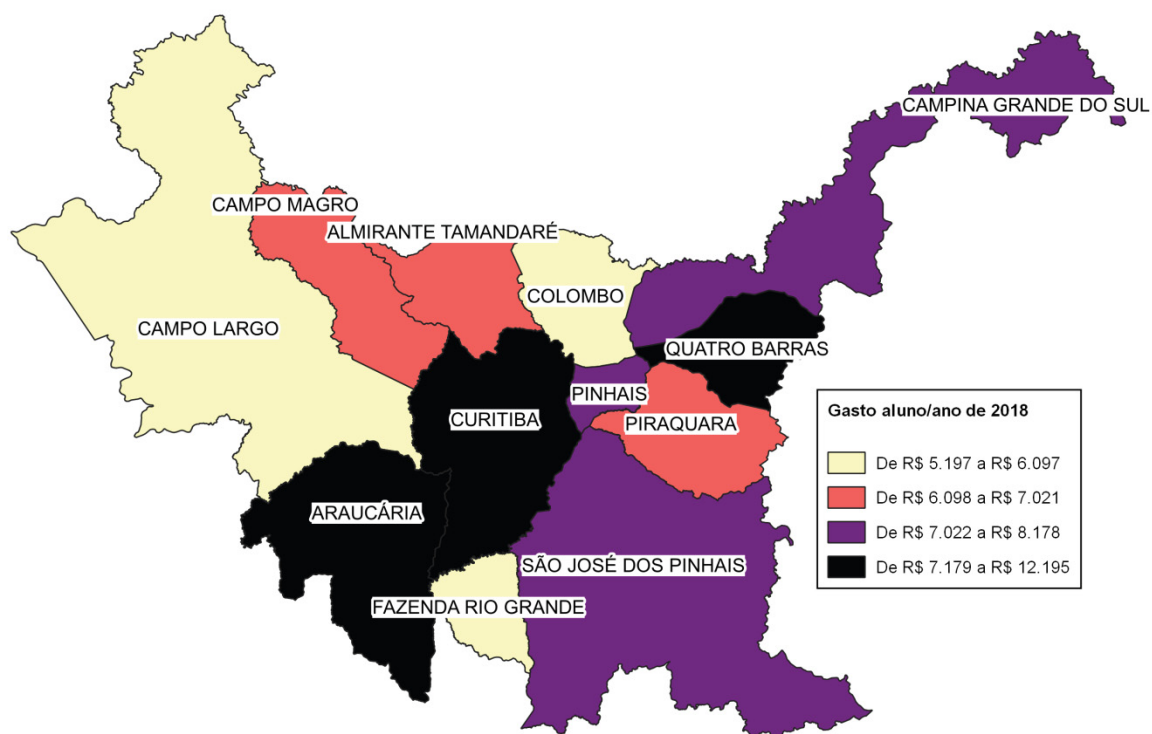
Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2010, 2016 e 2018.

Nota: Os valores de 2010 foram corrigidos pelo INPC, dezembro de 2018.

Os dados da tabela anterior nos permitem observar como os valores do gasto aluno/anos variam entre os municípios. Quando consideramos que o coeficiente de variação destes valores chega a quase 30% nos três anos analisados, podemos afirmar que os valores praticados nos municípios se mostram desiguais. Neste período, os menores valores foram aplicados por municípios com capacidade financeira baixa ou intermediária baixa. Almirante Tamandaré apresentou o menor gasto aluno/ ano em 2010, Fazenda Rio Grande em 2016 e Colombo em 2018. Os maiores valores foram encontrados em Curitiba e Araucária. Em 2018, estes dois municípios apresentaram valores que chegam quase ao dobro do valor encontrado em praticamente todos os demais e mais do que o dobro do gasto aluno/ano de Colombo.

Na figura a seguir podemos visualizar o mapa com a distribuição dos valores do gasto aluno/ na Educação Básica de 2018 nos municípios do PAMC. As nuances estabelecidas a partir das faixas criadas dão ideia da desigualdade dos valores praticados em cada município, as cores mais escuras indicam maior gasto e são observadas em uma pequena parte dos casos selecionados.

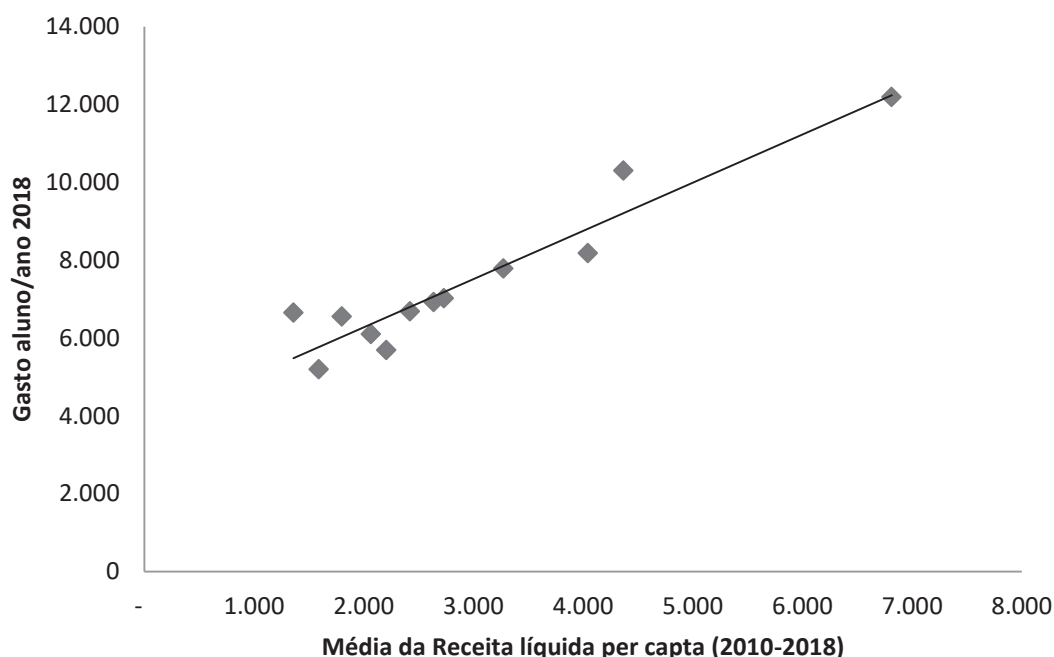
FIGURA 3 – GASTO ALUNO/ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PRATICADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018.



Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2018.

Para visualizar a possível relação entre a média da receita *per capita* dos municípios, calculada a partir da arrecadação dos anos de 2010 a 2018 e das projeções da população, com o gasto aluno médio obtido na comparação entre 2010, 2016 e 2018 foi utilizado o diagrama de dispersão. No gráfico 4, o eixo y corresponde aos valores do gasto aluno/ano médio praticado pelos municípios e o eixo x corresponde à média da receita líquida *per capita* municipal.

GRÁFICO 4 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* (2010-2018) EM RELAÇÃO AO GASTO ALUNO/ANO DE 2018 NOS MUNICÍPIOS DO PAMC.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de SIOPE, 2010, 2016 e 2018 e SICONFI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

A distribuição dos pontos, concentrados em torno da linha ascendente, indica que existe uma correlação positiva e moderadamente forte entre as duas variáveis, pois há uma tendência de que os menores valores do gasto aluno/ano de 2018 estejam associados aos menores valores da média de receita líquida *per capita* e os maiores valores do gasto aluno/ano de 2018 estejam associados aos maiores valores da média de receita líquida *per capita*, sendo que a maior parte dos pontos está concentrada próxima à linha. Isso indica que à medida que a média de receitas cresce, aumentam os valores do gasto aluno/ano. Ainda que este não seja um método que busque evidenciar *causa e efeito* (BARBETTA, 2011), a correlação observada no diagrama permite inferir que o valor do gasto aluno/ano está associado à capacidade financeira dos municípios.

Voltando para os dados da tabela 9 e considerando a variação do gasto aluno/ano entre 2010 e 2016 podemos observar que sete dos municípios analisados (São José dos Pinhais, Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Campo Largo, Almirante Tamandaré e Curitiba) apresentaram um aumento de pelo menos 20%. Curitiba foi o município com o maior aumento (34,1%) no período e Araucária o único que apresentou um decréscimo no valor do gasto aluno. Já na comparação de

2010 e 2018, apenas o município de São José dos Pinhais apresentou um percentual menor do que 20%. As maiores variações podem ser observadas nos municípios de Fazenda Rio Grande (34,9%) e Almirante Tamandaré (40,5%), o que indica que, se por um lado o valor do gasto aluno parece ter relação com a capacidade financeira dos municípios, no caso destes municípios a variação destes valores não parece seguir a mesma lógica.

Além da relação entre o gasto aluno/ano e a capacidade financeira dos municípios, também foram estabelecidas algumas comparações entre o valor aluno ano do FUNDEB Paraná em 2018, o gasto aluno/ano de 2018 e os valores previstos para o CAQ em 2019, calculado pelo SimCAQ. Estas relações podem ser observadas na tabela 10.

TABELA 10 – RELAÇÕES ENTRE VALOR ALUNO ANO DO FUNDEB PARANÁ 2018, GASTO ALUNO/ANO PRATICADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018.

Município	Gasto/aluno 2018 (R)	Comparação do valor aluno/ano do FUNDEB 2018 com o gasto aluno/ano de 2018 (%)	
		Educação Infantil parcial	Educação Infantil integral
Almirante Tamandaré	6.649	55	71
Colombo	5.197	70	91
Piraquara	6.556	56	72
Fazenda Rio Grande	6.097	60	78
Campo Largo	5.688	64	83
Campo Magro	6.684	54	71
Pinhais	6.927	53	68
Campina Grande do Sul	7.021	52	67
São José dos Pinhais	7.788	47	61
Quatro Barras	8.178	45	58
Curitiba	10.305	35	46
Araucária	12.195	30	39
Creche parcial FUNDEB 2018	3.642		
Creche integral FUNDEB 2018	4.734		
Pré-escola parcial FUNDEB 2018	3.642		
Pré-escola integral FUNDEB 2018	4.734		

Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2018.

Mesmo que o gasto aluno/ano seja uma medida geral, que não possibilita discutir o financiamento por etapa ou segmento da Educação Básica e se os municípios investiram este valor por matrícula de creche ou pré-escola parcial, isso significa que para oito deles (Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Campo Magro, Pinhais e Campina Grande do Sul) o

valor repassado pelo fundo representa mais de 50% do gasto realizado com cada criança ao longo de 2018. Os dados da tabela 9 nos permitem observar que os menores percentuais obtidos nesta comparação são apresentados pelos municípios que têm as maiores capacidades financeiras, sendo que em Curitiba este percentual é 35% e em Araucária de 30%. É necessário destacar o caso de Colombo que, além de estar entre aqueles classificados nesta pesquisa como municípios com baixa capacidade financeira, apresenta o menor gasto aluno/ano e tem 70% do valor deste gasto compatível com o valor que recebe do FUNDEB por matrícula parcial.

No caso das matrículas em tempo integral a comparação entre o valor repassado pelo FUNDEB e o gasto aluno/ano apresentou percentuais ainda mais altos. Nos municípios com baixa capacidade financeira ou capacidade financeira intermediária baixa, o valor repassado pelo fundo corresponde a mais de 70% do gasto aluno/ano com matrículas em tempo integral em 2018. Mesmo nos demais municípios, que possuem maiores capacidades financeiras, os percentuais variam de 39% em Araucária a 68% em Pinhais.

Os dados apresentados nesta seção sobre as receitas disponíveis para educação e sobre o gasto realizado pelos municípios indicam o quanto é necessária uma proposta permanente do FUNDEB que proponha uma maior participação da União para os recursos da educação, considerando a dependência que os municípios demonstram ter das transferências intergovernamentais. Na sequência deste capítulo serão apresentadas as comparações deste contexto do financiamento com o contexto do acesso e das condições de qualidade na oferta da Educação Infantil.

#### 4.3 O CONTEXTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL: RELAÇÕES ENTRE AMPLIAÇÃO E GASTO EM EDUCAÇÃO.

Para analisar o acesso à Educação Infantil nos municípios pesquisados após a aprovação da EC nº 59/2009 foram observados os dados sobre matrículas, turmas e escolas com a oferta desta etapa. Na tabela a seguir é possível visualizar o número total de matrículas nos anos de 2010, 2016 e 2018 em creche e pré-escola, considerando todas as unidades educativas dos municípios, sem detalhar sua dependência administrativa.





TABELA 11 – NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018.

Município	Creche			Variação 2010 a 2018	Pré-escola			Variação 2010 a 2018
	2010	2016	2018	%	2010	2016	2018	%
Almirante Tamandaré	617	1.055	794	29	1026	1.104	1.852	81
Colombo	2115	4.796	4.361	106	6861	5.994	6.517	- 5
Piraquara	1184	696	772	-35	942	2.628	2.914	209
Fazenda Rio Grande	749	1.467	1.572	110	1907	7.118	3.935	106
Campo Largo	1171	2.576	2.673	128	2458	2.352	3.458	41
Campo Magro	148	510	560	278	454	500	625	38
Pinhais	1344	3.544	2.888	115	2705	3.454	3.606	33
Campina Grande do Sul	319	742	771	142	867	884	1.355	56
São José dos Pinhais	3606	5.217	4.001	11	3295	7.245	8.486	158
Quatro Barras	227	574	562	148	390	655	695	78
Curitiba	30132	30.768	29.125	-3	22455	39.044	39.876	78
Araucária	1289	1.949	2.078	61	1807	3.210	3.877	115

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010, 2016, 2017 e 2018, dados organizados pela autora.

Nota: No caso de Curitiba parece haver um erro de cadastro nos dados de matrículas e escolas no Censo escolar de 2016 no que se refere à Rede municipal, por isso, foram considerados os dados do ano de 2017 e não 2016.

Se olharmos apenas para o crescimento percentual das matrículas de 2010 a 2018, contrariando as previsões de alguns pesquisadores (CAMPOS, 2011; DIDONET, 2014) já tratadas no segundo capítulo desta dissertação, não podemos afirmar que houve uma diminuição do atendimento em creche para que se ampliasse o atendimento da pré-escola em todos os municípios do PAMC. Isso porque neste período, sete dos municípios em questão (Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Quatro Barras) apresentaram, percentualmente, um crescimento maior no número de matrículas da creche em comparação à pré-escola. Com exceção de Curitiba que diminuiu em -3% o número de matrículas de creche e Piraquara que teve uma queda de -35% neste mesmo atendimento, em alguma medida, houve o crescimento do número de matrículas tanto em creche quanto em pré-escola em todos os municípios do PAMC.

Cabe ainda uma reflexão sobre a demanda social pelo acesso à creche, que se mantém constante e crescente. Podemos dizer que hoje, ela é movida por dois fatores: reconhecimento da importância da educação institucional para o desenvolvimento das crianças pequenas e a relação que este atendimento tem com a vida das famílias, principalmente das mulheres que, muitas vezes, tem nele a condição para ingressar ou se manter no mercado de trabalho após a maternidade.

Rosemberg (2007) ao tratar da mobilização em torno do acesso à Educação Infantil destaca o lugar que a criança passou a ocupar em nossa sociedade: um sujeito de direitos, ator social, produtora de cultura, indivíduo. A autora nos chama atenção para o fato de que esta fase da vida é riquíssima e que esta riqueza que se expande se boas condições educacionais lhe forem oferecidas. E neste sentido que afirma que:

Esta sociedade, esta nova família, esta nova mãe, esta nova mulher, este novo filho, esta nova criança precisam de uma instituição social que, fora do espaço doméstico, complemente e enriqueça o educar e o cuidar. A educação e o cuidado dispensados em casa, pela família, continuam sendo considerados necessários, mas não mais suficientes. Daí as creches e as pré-escolas, daí a Educação Infantil (ROSEMBERG, 2007, p.02).

Considerando que, segundo o estudo “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”, produzido por pesquisadores do IPEA com base nos indicadores da PNAD, os lares brasileiros cada vez mais são chefiados por mulheres, cresce a necessidade deste espaço fora do contexto familiar para que elas possam deixar seus filhos durante sua jornada de trabalho. Em 2015, último ano analisado na série história do estudo, 40% das famílias eram chefiadas por mulheres, sendo que em 34% delas, havia a presença de um cônjuge. Outro ponto de destaque do estudo é o elevado número de famílias em que as mulheres não têm cônjuges e têm filhos, o que reforça a necessidade do atendimento às crianças em espaços institucionais.

Este contexto social e econômico das famílias brasileiras é um dos elementos de tensão sobre o poder público e essa pressão por parte da sociedade pode ser uma das explicações para o fato da oferta em creche ter se expandido mesmo quando se previa o contrário. A questão que se coloca é se esta expansão tem sido suficiente para minimizar a dívida que o Estado brasileiro tem para com as crianças, principalmente as de 0 a 3 anos, pois considerando o total de matrículas visualizados na tabela 8, podemos perceber que, em números absolutos, a quantidade matrículas da pré-escola é maior do que as matrículas em creche em todos os municípios do PAMC.

Por isso, para analisar se esse acesso tem sido suficiente para atender aos direitos das crianças e de suas famílias, além do número de matrículas, foram analisados dados que revelam a proporção destas matrículas em relação ao número de crianças que residem nos municípios do PAMC. O indicador utilizado para esta

análise foi a taxa de matrícula, calculada a partir da comparação entre o número de matrículas de um dado ano e a população da faixa etária correspondente à etapa ou segmento analisado.

Cabe enfatizar que taxas de matrículas também foram calculadas a partir do número total de matrículas, sem considerar a dependência administrativa das escolas responsáveis por esta oferta. Este indicador possibilita dimensionar a ampliação do acesso à creche e pré-escola em comparação com a população em idade para frequentar a Educação Infantil e permite avaliar se este crescimento tem acontecido na proporção necessária para garantir o direito das crianças e alcançar, minimamente, o que é estabelecido na meta 1 do PNE: atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos e 100% da população de 4 e 5 anos. Como o último Censo demográfico é de 2010, para a população de 2016 foram utilizadas as projeções feitas pelo IPARDES e para 2018 utilizou-se a estimativa da população feita por Alves, Silveira e Bruno (2020) que considera o fator de projeção utilizado pelo IPARDES aplicando-o proporcionalmente para o período de 2010 a 2018. Estes dados podem ser visualizados a seguir.

TABELA 12 – TAXA DE MATRÍCULA EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC NOS ANOS DE 2010, 2016 E 2018.

Município	Taxa de matrícula creche			Demanda PNE 0 a 3 anos N	Taxa de matrícula pré-escola			Demanda PNE 4 e 5 anos N
	2010	2016	2018		2010	2016	2018	
	%	%	%		%	%	%	
Almirante Tamandaré	17	8	10	3.142	50	38	47	2.103
Colombo	26	20	30	3.116	69	76	91	620
Piraquara	17	10	21	2.218	64	71	88	434
Fazenda Rio Grande	16	16	24	1.775	58	81	125	-
Campo Largo	23	25	40	714	84	83	95	199
Campo Magro	12	22	43	173	68	68	77	206
Pinhais	31	26	42	478	80	95	103	-
Campina Grande do Sul	20	18	28	626	55	73	92	243
São José dos Pinhais	24	21	34	15.194	74	75	87	1.271
Quatro Barras	28	34	42	126	75	86	102	14
Curitiba	40	34	48	1.860	84	86	94	2.807
Araucária	26	22	40	891	62	80	98	107
Média	23	21	34	1.527	68	76	92	667
Desvio-padrão	8	8	11	1.183	11	14	18	920
Coef. variação	32%	38%	33%	77%	16%	18%	20%	138%
Menor	12	8	10	126	50	38	47	-
Maior	40	34	48	3.208	84	94	125	2.807

Fonte: IBGE, 2010; Censo Escolar/INEP de 2010, 2016, 2017 e 2018; IPARDES, 2018; ALVES; SILVEIRA; BRUNO, 2020. Dados organizados pela autora.

Se número de matrículas observado na tabela 11 revela crescimento do atendimento de creche e pré-escola em praticamente todos os municípios do PAMC, os dados sobre taxa de matrícula mostram o quanto este crescimento tem sido insuficiente para atender, pelo menos, ao que o PNE estabelece como meta para a Educação Infantil, principalmente em relação à creche. E se a decisão for a de garantir que todas as crianças de 0 a 3 anos tenham, conforme a vontade de suas famílias, a garantia de sua matrícula na creche e que todas as crianças de 4 e 5 anos estejam frequentando a pré-escola, o esforço dos municípios do PAMC precisará ser ainda maior.

Em 2010, a taxa média de matrículas de creche na região era de 21%, apresentando um desvio padrão de 8% com um coeficiente de variação de 32%, o que indica uma alta dispersão dos percentuais. Almirante Tamandaré, Campo Magro e Piraquara tinham menos de 20% da população de 0 a 3 anos atendida e o maior percentual de atendimento foi observado no município de Curitiba. No caso da taxa de matrículas da pré-escola do mesmo ano, o cenário era diferente, todos os municípios tinham mais do que 50% de sua população de 4 e 5 anos atendida, sendo que Pinhais, Campo Largo e Curitiba tinham um atendimento igual ou superior a 80%.

Em 2016, média da taxa de matrículas de creche é mais baixa do que em 2010 e a variação dos percentuais é maior na comparação entre os municípios. Além disso, os dados indicam que oito destes municípios (Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Campo Magro, Pinhais, Campina Grande do Sul, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Curitiba e Araucária) tinham em 2016 uma taxa de matrícula de creche menor do que a calculada para o ano de 2010. Isso nos leva a pensar que, embora tenha havido crescimento da matrícula de creche em praticamente todos os casos, a taxa de crescimento das matrículas não acompanhou o crescimento da população de 0 a 3 anos. É pertinente retomar ainda que o PNE (2001-2011) previa um atendimento de 30% para creche que deveria ser alcançado até o ano de 2006 e que até 2011 este atendimento deveria chegar a 50% da população de 0 a 3 anos, ou seja, após uma década do primeiro prazo estabelecido pelo Plano apenas Curitiba e Quatro Barras atendiam o percentual de crianças previsto para 2016.

Em relação à taxa de matrícula da pré-escola observou-se um crescimento da taxa de matrículas de onze dos doze municípios analisados. Apenas Almirante Tamandaré tinha em 2016 um percentual menor do que o observado em 2010. Outro ponto de destaque é que, considerando a projeção da população feita pelo IPARDES, nenhum dos municípios pesquisados havia conseguido universalizar o atendimento da pré-escola até o ano que seria o prazo final para alcançar a meta prevista no PNE, sendo que o município mais próximo de atender a universalização era Pinhais com uma taxa de 95%.

Os dados de 2018 indicam que houve um aumento na proporção da população de 0 a 3 anos atendida em creche. Metade dos municípios (Campo Largo, Campo Magro, Pinhais, Campina Grande do Sul, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Curitiba e Araucária) alcançou neste ano um percentual igual ou superior a 40% na taxa de matrículas nesta faixa etária, superando a média nacional. A taxa média de matrículas da pré-escola neste ano era de 92%, mas a partir da população estimada pode-se concluir que apenas três deles (Fazenda Rio Grande, Pinhais e Quatro Barras) conseguiram universalizar o atendimento da pré-escola.

Estes dados nos levam a pensar no desdobramento do PNE nos municípios, pois ainda que se trate de uma política nacional, a sua implementação não acontece da mesma forma em todos os contextos. No caso da garantia do direito à Educação Infantil, o plano estabelece uma média nacional, o que indica que os municípios deveriam se esforçar para se aproximar deste ponto de chegada, porém, o ponto de partida de cada um irá depender da forma como esse direito tem sido tratado e garantido em suas realidades locais.

Analisando os Planos Municipais de Educação (2014-2024) dos municípios do PAMC (Apêndice 1), podemos observar que, com exceção de Curitiba, os planos repetem a meta do PNE para a Educação Infantil. De maneira geral, considerando apenas o texto final das legislações municipais, é possível dizer que a elaboração dos PMEs aconteceu sem considerar o diagnóstico do acesso à creche e pré-escola em suas realidades, pois neles não é mencionado o percentual de cobertura consolidado, nem são estabelecidos compromisso com prazos para o alcance gradual da meta.

No caso do município de Curitiba, para a Educação Infantil, o texto preliminar, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, com base nas

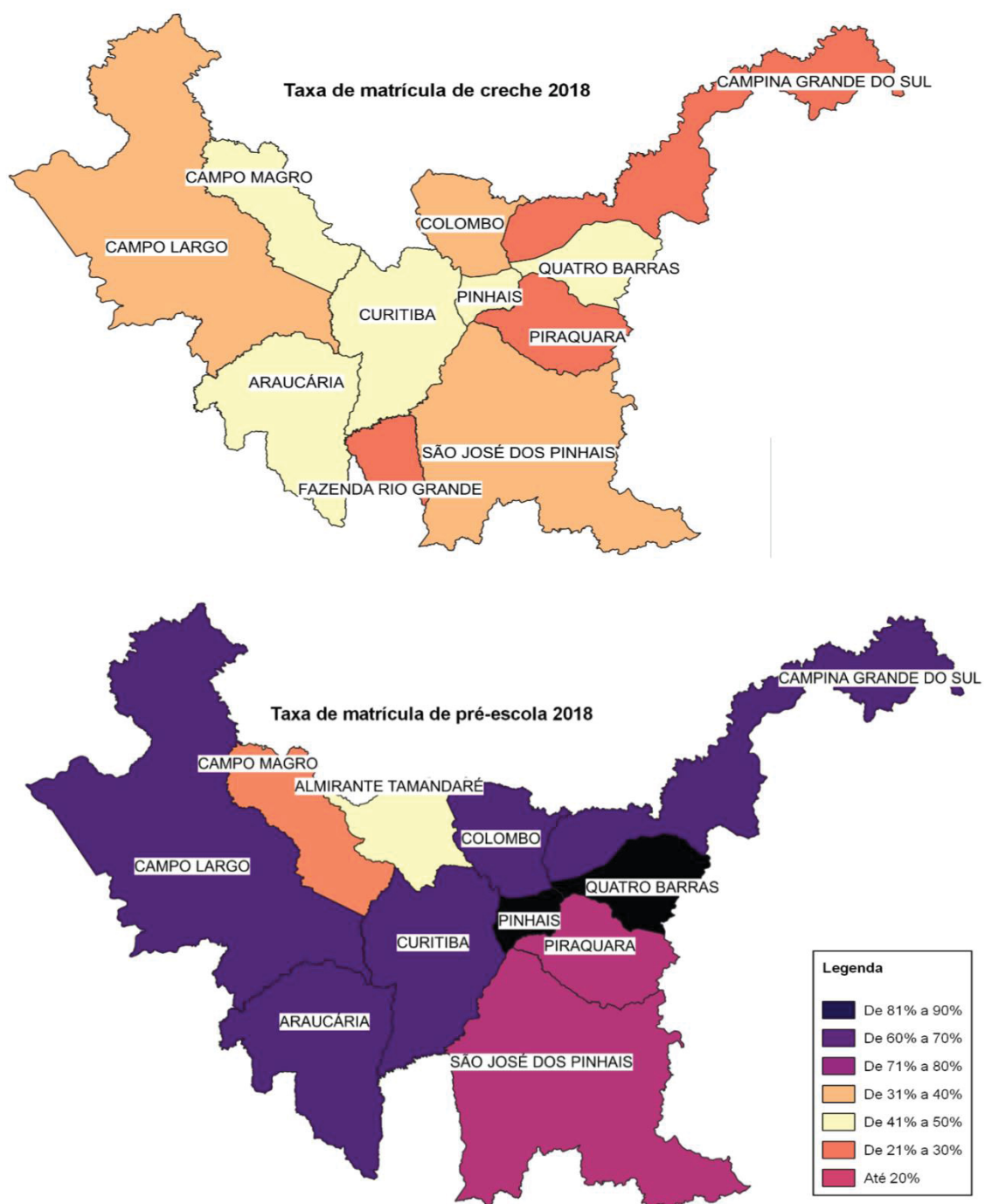
discussões realizadas no Fórum Municipal de Educação (CURITIBA, 20015a), mantinha a meta prevista no PNE de universalizar a pré-escola e atender, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos, contudo ao longo do seu processo de finalização esta meta foi alterada. No PME de Curitiba, instituído pela lei municipal nº 14.681/2015, a meta relacionada à Educação Infantil assumiu como compromisso do município:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 100% (cem por cento) das crianças de até, no máximo, 3 (três) anos até o final da vigência deste PME, preferencialmente na rede pública (CURITIBA, 2015b).

Mais do que ousada, a meta estabelecida pelo PME de Curitiba pode ser definida como pouco factível ou incompatível com a realidade do município. Esse descompasso entre o que o PME propõe e a situação da oferta da Educação Infantil em Curitiba pode ser observado na tabela 12 nos índices de taxa de matrícula do município. Considerando a taxa de matrícula de 2018, para atender ao que o PNE estabelece, o município precisará ampliar em 12% o atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos, o que significa matricular 1.860 novas crianças até 2024 e para cumprir seu próprio Plano o aumento deverá ser de 62% o que implica a necessidade de criação de 9.610 matrículas em creche neste mesmo prazo.

Se o número de matrículas demonstrava um percentual de crescimento maior na creche do que na pré-escola, em pelo menos metade dos municípios analisados, os dados de taxa de matrícula mostram que não só o percentual de atendimento da pré-escola é maior, como também o crescimento da proporção deste atendimento em relação à população supera os dados números relacionados à creche. Na figura 4 é possível observar dois mapas com os municípios que compõem o PAMC, sendo que no primeiro visualizamos a taxa de matrículas de creche e no segundo a taxa de matrículas de pré-escola. As nuances atribuídas às faixas de percentuais de matrícula nos permite afirmar que, ainda que haja crescimento na oferta da creche, o atendimento da pré-escola é maior quando consideramos a população que deveria ser atendida.

FIGURA 4 – TAXA DE MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.



A esse respeito é necessário retomar as reflexões de Rosemberg (2007) sobre a “dívida da sociedade brasileira” para com as crianças pequenas, principalmente as de 0 a 3 anos. Ao tratar da aprovação do FUNDEB e da inclusão da creche na política de financiamento, a autora chamou a atenção para a necessidade de planejar ações que superem “o descaso histórico das políticas públicas com as crianças pequenas quando suas necessidades e seus direitos são trazidos para o espaço público” (ROSEMBERG, 2007, p.04). Reconhecer as crianças de 0 a 5 anos como sujeitos de direitos e garantir que todas possam usufruir destes direitos é condição para superar essa dívida histórica. Por isso, mais uma vez se reitera que o acesso é uma das dimensões da qualidade da Educação Infantil.

Como já discutido no primeiro capítulo deste trabalho, o Estado é o primeiro responsável pela garantia dos direitos sociais e cabe a ele a obrigação de respeitar, proteger e realizar o direito à educação. Os dados até aqui discutidos trataram do acesso à Educação Infantil sem considerar se as matrículas são públicas ou privadas. Contudo, para dimensionar a participação do Estado na ampliação deste direito é necessário olhar para a dependência administrativa das unidades educativas e avaliar em que medida ela se deu na rede pública.

Na tabela 13 foram organizados os dados do número matrícula em creche nos anos de 2010 e 2018 por dependência administrativa, agrupados a partir da classificação da capacidade financeiras dos municípios já apresentada no capítulo destinado à metodologia. Como apenas no município de Curitiba foram encontradas matrículas federais na creche, sendo 64 em 2010 e 62 em 2018, e nenhum dos municípios pesquisados apresentava matrículas estaduais neste atendimento nos anos pesquisados, os dados sobre o número de matrículas que estão sob a responsabilidade do governo federal e estadual não são utilizados na tabela. No caso das instituições privadas, optou-se por detalhar apenas aquelas que possuem convênio com o poder público, as matrículas em instituições privadas com ou sem fins lucrativos aparecem contabilizadas de forma conjunta.

TABELA 13 – MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018

Município	Capacidade financeira	2010			2018			Taxa de crescimento das matrículas municipais de creche (%)
		Municipal	Privada conveniada	Privada com ou sem fins lucrativos	Municipal	Privada conveniada	Privada com ou sem fins lucrativos	
Almirante Tamandaré	Baixa	544	49	24	736	24	34	35
Colombo	Baixa	1.966	25	124	3.919	2	440	99
Piraquara	Baixa	986	164	34	709	3	60	-28
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	699	5	50	1.404	0	168	101
Campo Largo	Interm. baixa	773	264	134	2.512	7	154	225
Campo Magro	Interm. baixa	148	0	0	560	0	0	278
Pinhais	Interm. alta	1.093	126	125	2.302	41	545	111
Campina Grande do Sul	Interm. alta	311	8	0	720	2	49	132
São José dos Pinhais	Interm. alta	2.935	123	548	2.958	22	1021	1
Quatro Barras	Alta	227	0	0	537	0	25	137
Curitiba	Alta	18.873	7.168	4.091	13.405	5.847	9.811	-29
Araucária	Alta	1.151	0	138	1.898	0	180	65

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

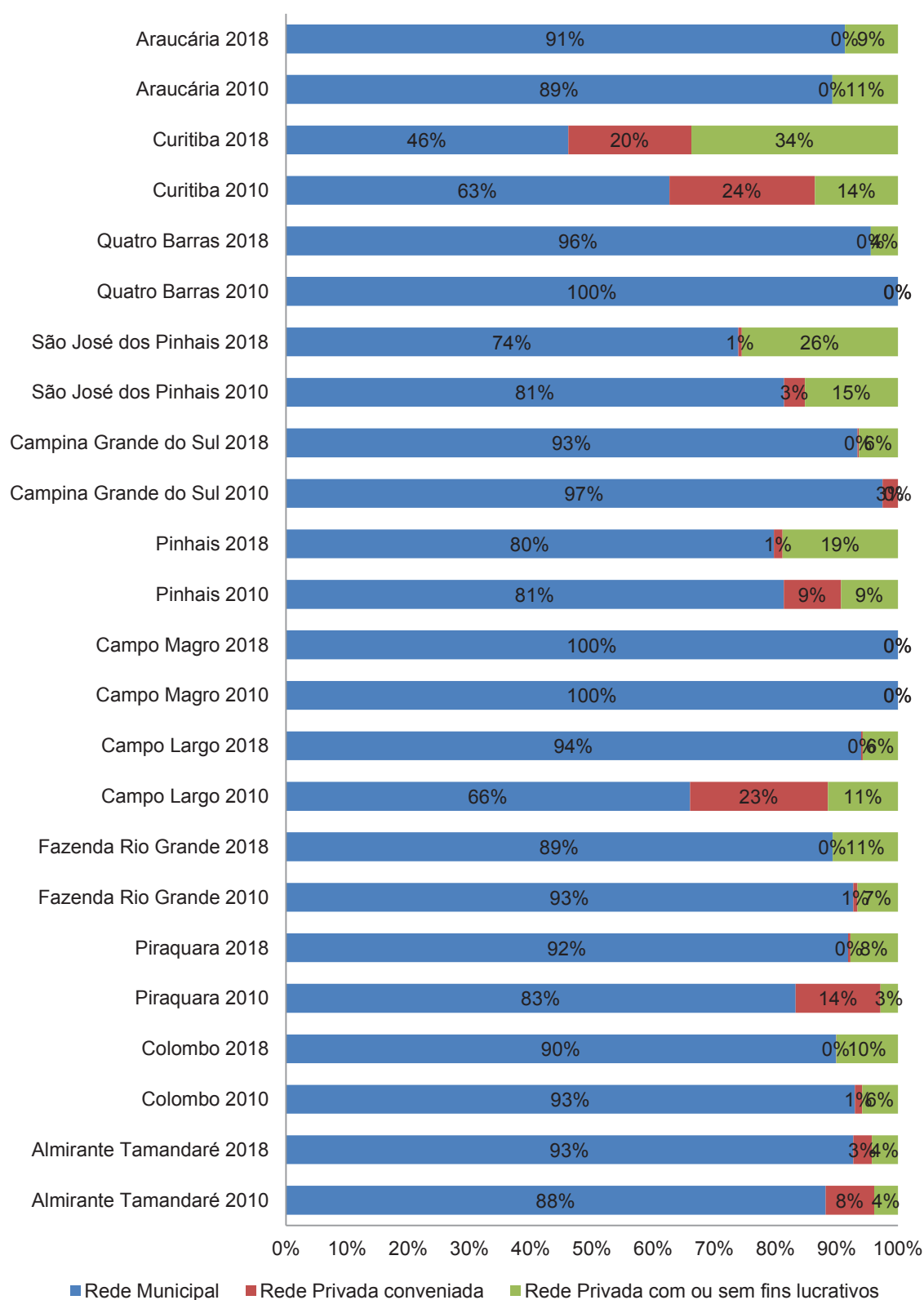
Quando foram analisadas todas as matrículas sem considerar sua dependência administrativa observou-se que dois municípios diminuíram sua oferta em creche no período analisado: Curitiba (-3%) e Piraquara (-35%). Os dados da tabela 13 indicam que parte desta diminuição tem relação com uma queda no percentual de matrículas da rede municipal destas duas cidades. Curitiba, de 2010 a 2018, deixou de ofertar 5.468 vagas que seriam destinadas às crianças de 0 a 3 anos e o percentual de crescimento de matrículas da cidade só não foi menor porque é possível perceber um aumento significativo no número de matrículas nas instituições privadas, representado por um acréscimo de 5.720 novas vagas em creche nestas instituições.

A tabela 13 também traz dados que possibilitam perceber que o número de matrículas em creche nas instituições privadas conveniadas diminuiu em todos os municípios que apresentavam este tipo de atendimento. Nas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, o movimento foi inverso, e mais intenso, nos municípios com maiores capacidades financeiras. Com exceção de Campo Magro, onde o município é o único responsável pelo atendimento em creche, todos os municípios apresentaram aumento no número de matrículas nestas instituições. Colombo, Curitiba e São José dos Pinhais mais do que dobraram as matrículas nas escolas privadas com ou sem fins lucrativos e Pinhais apresentou em 2018 um total de matrículas seis vezes maior do que em 2010.

Considerando o crescimento das matrículas municipais entre 2010 e 2018, podemos perceber que seis municípios apresentaram um crescimento acima de 100% (Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Quatro Barras), sendo que entre eles estão cinco (Quatro Barras, Pinhais, Campo Largo, Campo Magro e Campina Grande do Sul) dos que apresentaram uma taxa de matrícula igual ou superior a 40%, observada na tabela 12. Mais uma vez o município de Campo Magro se destaca, pois apresentou o maior percentual de crescimento das matrículas municipais (278%). Uma possível explicação para este aumento pode ter a ver com a demanda por acesso a creche e com o fato da população não ter outra forma de atendimento que não seja a rede municipal, o que faz com que a pressão sobre a administração pública seja ainda maior.

Para comparar a proporção da participação da rede municipal e da rede privada na oferta da creche nos anos de 2010 e 2018, podemos observar no gráfico 5 o percentual das matrículas por dependência administrativa.

GRÁFICO 5 – PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.



Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

Os dados do gráfico 5 nos permitem afirmar que as redes municipais eram responsáveis pela maior parte das matrículas de creche nos anos de 2010 e 2018. Porém, a comparação entre os dois anos, permite perceber que houve um aumento significativo na participação da rede privada com ou sem fins lucrativos que não possui convênio com o poder público sobre o total de matrículas dos municípios. Isso é observado de forma mais intensa nos municípios que apresentam as maiores médias de receita líquida *per capita*. Enquanto as redes municipais ampliaram a sua participação sobre o total de matrículas em quatro municípios (Almirante Tamandaré, Piraquara, Campo Largo e Araucária), a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos não conveniadas aumentou sua participação sobre as matrículas em sete dos municípios analisados (Campina Grande do Sul, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, São José dos Pinhais e Quatro Barras).

Como o número de matrículas indicava, é possível observar um decréscimo na participação da rede privada conveniada sobre a oferta da creche, o que indica que, considerando os dados de 2010 e 2018, não podemos afirmar que o conveniamento seja uma estratégia que tenha sido adotada por estes municípios para a ampliação do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos. Em 2018, Curitiba era o município que apresentava o maior percentual (20%) de matrículas conveniadas e também aquele com o maior percentual de matrículas de creche nas instituições privadas não conveniadas (34%). Na comparação dos percentuais de matrículas de creche é possível perceber que a participação da rede privada não conveniada cresce na mesma proporção que a participação da rede municipal diminui em relação ao total de matrículas.

Para analisar o contexto das matrículas da pré-escola foram utilizados os dados da tabela 14 que apresentam as matrículas de 2010 e 2018 por dependência administrativa. Assim como acontece no atendimento em creche, nem todos os municípios possuíam instituições federais e estaduais que ofertavam a pré-escola nos anos analisados. Apenas em Curitiba existiam matrículas federais na pré-escola: 50 em 2010 e 78 em 2018. A capital também é a única cidade do PAMC que apresentava matrículas estaduais na pré-escola, sendo 14 em 2010 e 12 em 2018. Deste modo, foram considerados para a organização da tabela apenas os dados de matrículas em escolas municipais, privadas conveniadas e privadas com ou sem fins lucrativos que não mantem convênio com o poder público.

TABELA 14 – MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 e 2018.

Município	Capacidade financeira	2010			2018			Taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola (%)
		Municipal	Privada conveniada	Privada com e sem fins lucrativos	Municipal	Privada conveniada	Privada com e sem fins lucrativos	
Almirante Tamandaré	Baixa	1.001	0	25	1.699	35	118	70
Colombo	Baixa	6.450	53	358	5.735	6	776	- 11
Piraquara	Baixa	607	288	47	2.455	160	299	304
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	1.785	26	96	3.607	9	319	102
Campo Largo	Interm. baixa	2.117	232	109	3.185	4	269	50
Campo Magro	Interm. baixa	454	0	0	625	0	0	38
Pinhais	Interm. alta	2.337	63	305	2.967	19	620	27
Campina Grande do Sul	Interm. alta	863	4	0	1.261	6	88	46
São José dos Pinhais	Interm. alta	2.359	110	826	6.982	18	1.486	196
Quatro Barras	Alta	323	67	0	586	0	109	81
Curitiba	Alta	11.262	6.217	4.976	23.376	3.258	13.152	108
Araucária	Alta	1.496	120	191	3.499	116	262	134

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

Os dados observados nos permitem afirmar que os municípios também eram os maiores responsáveis pelas matrículas de pré-escola. Além disso, eles indicam que o conveniamento não foi, nos anos analisados, uma estratégia usada para a ampliação do acesso das crianças de 4 e 5 anos. Apenas os municípios de Almirante Tamandaré e Campina Grande Sul apresentaram aumento no número de matrículas na rede privada conveniada na comparação de 2010 e 2018.

Mesmo diante da obrigatoriedade de oferta da pré-escola pelos municípios, a rede privada com ou sem fins lucrativos aumentou seu número de matrículas em todos os municípios do PAMC, incluindo Campina Grande do Sul e Quatro Barras que em 2010 não possuíam matrículas de pré-escola na rede privada não conveniada. Este aumento chega a seis vezes o número de matrículas no caso de Piraquara, quatro vezes em Almirante Tamandaré e Fazenda Rio Grande e representa mais do que o dobro das matrículas em Colombo, Pinhais e Curitiba.

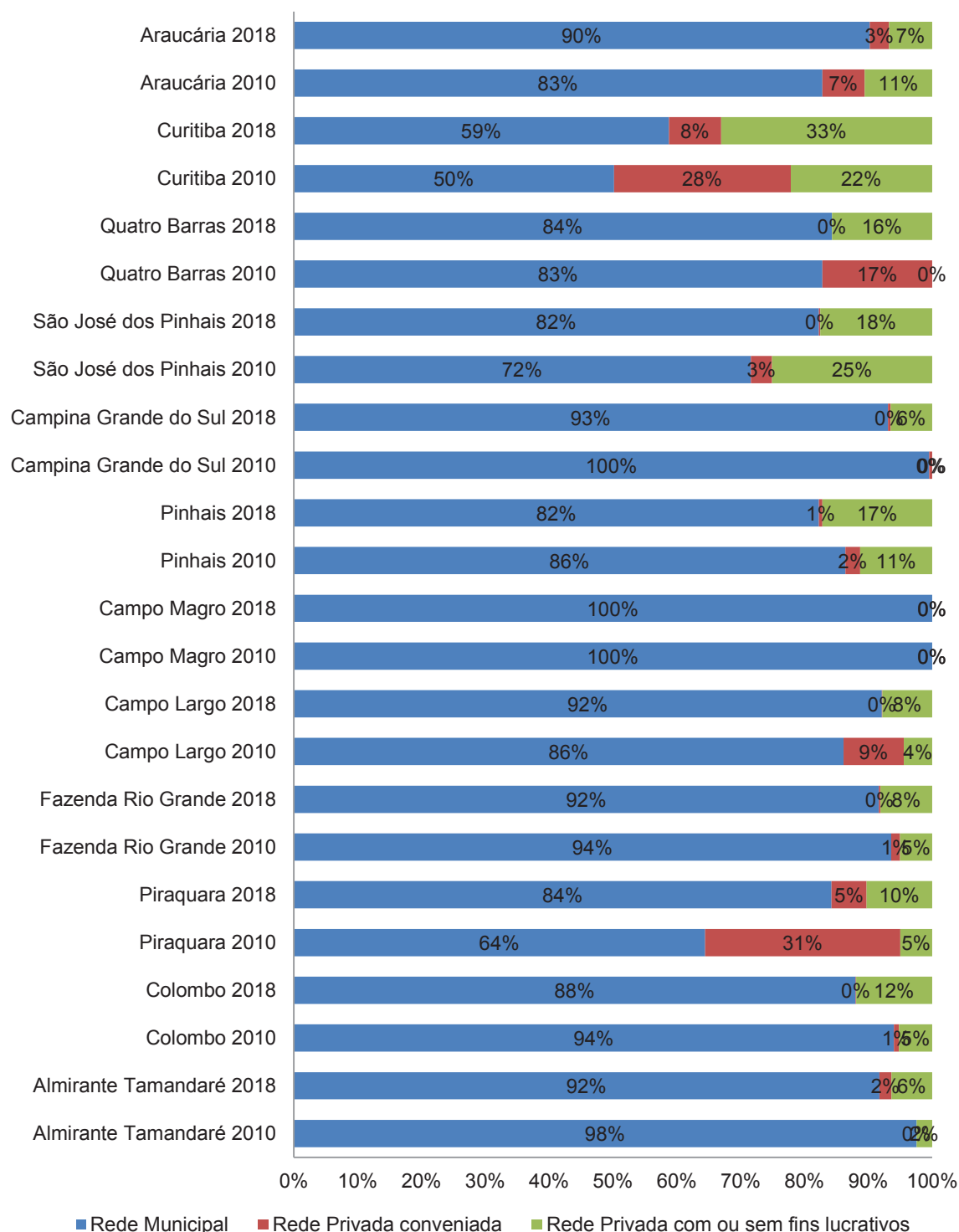
Considerando o crescimento das matrículas de pré-escola municipais neste período, podemos identificar que o maior aumento percentual foi no município de Piraquara que apresentou um crescimento de 304% em relação às matrículas de 2010. Cinco municípios (Piraquara, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Curitiba e Araucária) apresentaram um percentual de crescimento maior do que 100%. Cabe destacar o caso de Colombo que foi o único município que apresentou em 2018 um número menor de matrículas de pré-escola municipais na comparação

com 2010. A projeção da população estimada por Alves, Silveira e Bruno (2020), utilizada para o cálculo da taxa de matrículas, indicava uma diminuição na população de 4 e 5 anos deste município para o ano de 2018 em relação a 2010, isso pode explicar, em parte, o fato de as matrículas desta faixa etária terem diminuído. Outros dois aspectos que precisam ser considerados são o aumento da oferta das instituições privadas observado na tabela 14 e a baixa oferta em tempo integral na pré-escola na rede municipal que será observada na sequência deste capítulo.

Para comparar a proporção da participação da rede municipal e da rede privada na oferta da pré-escola nos anos de 2010 e 2018, podemos observar no gráfico 6 o percentual das matrículas por dependência administrativa.



GRÁFICO 6 – PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.



Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

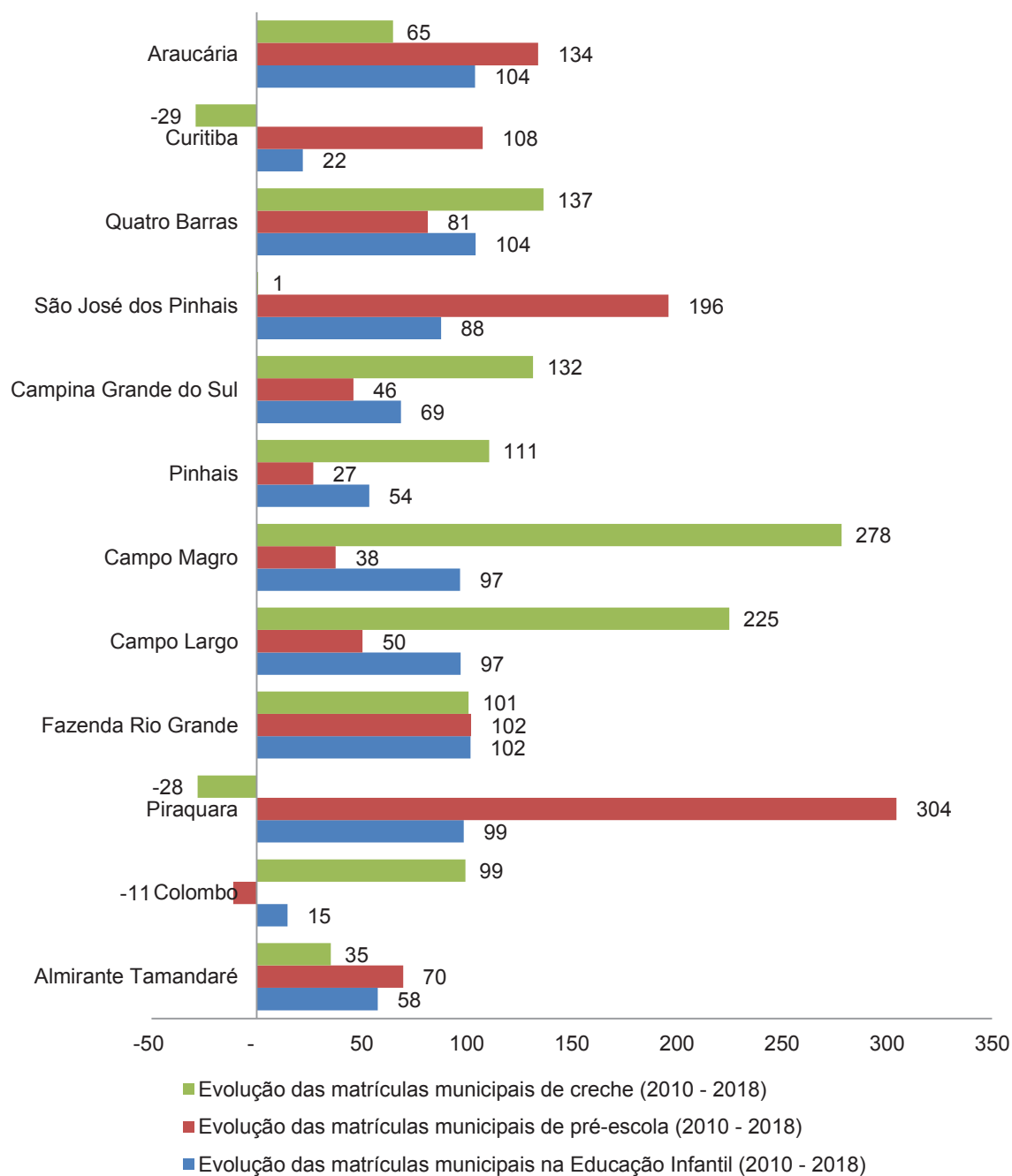
No ano de 2010 é possível identificar que as redes municipais de Campina Grande do Sul e de Campo Magro eram responsáveis por 100% das matrículas de pré-escola no município. Em Fazenda Rio Grande e Colombo este percentual era

maior do que 90%. Araucária, Campo Largo, Quatro Barras e Pinhais tinham uma participação acima de 80% sobre todas as matrículas de pré-escola. Os menores percentuais de participação da rede municipal da região em 2010 foram observados nos municípios de São José dos Pinhais (72%), Piraquara (64%) e Curitiba (50%), sendo que estes dois últimos também são os municípios que tinham o maior percentual de matrículas da rede privada conveniada.

Em 2018 o único município que manteve 100% de sua oferta de pré-escola na rede municipal foi Campo Magro. Curitiba se manteve como o município com o menor percentual das matrículas municipais neste atendimento (59%). A comparação dos dados de 2010 e 2018 nos permite afirmar que a participação da rede privada cresceu sobre o total de matrículas da pré-escola neste período. Essa situação pode ser identificada até mesmo nos municípios que apresentaram crescimento no número de matrículas de pré-escola em suas redes próprias, pois conforme já observado na tabela 14, apenas Colombo apresentou um percentual negativo no crescimento das matrículas de pré-escola na rede municipal. Os dados do gráfico 4 indicam que mesmo com esse crescimento, quatro municípios (Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Campina Grande do Sul e Quatro Barras) apresentavam em 2018 um percentual de participação menor sobre as matrículas de pré-escola do que o apresentado em 2010.

Outra análise possível a partir dos dados apresentados nas tabelas 13 e 14 é a comparação entre o crescimento das matrículas municipais de creche e pré-escola, considerando os anos de 2010 e 2018, que pode ser observada no gráfico 7.

GRÁFICO 7 – TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC 2010-2018. (%)



Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

A taxa de crescimento das matrículas municipais, observada no gráfico anterior indica que metade dos municípios (Campo Magro, Campo Largo, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Pinhais e Colombo) teve um crescimento percentual maior nas matrículas de creche e que o maior percentual foi apresentado pelo município de Campo Magro (278%).

Cabe ressaltar que, ainda que este indicador possibilite observar o esforço dos municípios em relação à sua própria oferta, os percentuais não devem ser analisados de forma isolada, pois é preciso considerar que nos dois anos analisados havia um número maior de matrículas na pré-escola e que a taxa de matrículas de creche em 2010 era muito baixa em praticamente todos os municípios. Isso significa que para ampliar o atendimento em creche de forma a atender, minimamente, ao que o PNE estabelece como meta que os municípios deveriam apresentar percentual de crescimento muito maior na creche do que na pré-escola.

Como já mencionado, o município com maior percentual de crescimento das de creche foi Campo Magro. Considerando o número de matrículas em cada segmento da Educação Infantil, podemos afirmar que o número de matrículas de creche criadas na rede municipal (412) é mais do que o dobro das criadas em pré-escola (171) na comparação entre 2010 e 2018. Vale ainda ressaltar que Campo Magro também foi o município que apresentou o maior crescimento na taxa de matrícula de creche neste período, passando de 12% em 2010 para 43% em 2018.

Em Campo Largo, o município com o segundo maior percentual de crescimento das matrículas de creche (225%), também foi possível notar um incremento significativo da taxa de matrículas que aumentou de 23% para 40%. Enquanto a rede municipal passou a ofertar 1.068 novas vagas em pré-escola, na creche o número chegou a 1.739, que significa um aumento de 1,6 em relação ao da pré-escola.

O terceiro município a ser considerado é Quatro Barras, no qual o crescimento das matrículas de creche chegou a um percentual de 137%, passando de uma taxa de 28% em 2010 para 42% em 2018. Cabe destacar que este é o município com a menor população de 0 a 3 anos entre os selecionados, portanto, o crescimento de sua taxa de matrícula exige um esforço de criação de matrículas menor do que o necessário aos demais. Além disso, ele também se encontra entre os municípios que em 2016, de acordo com as projeções da população, havia alcançado a universalização do atendimento de 4 e 5 anos.

Campina Grande do Sul, município com o quarto maior percentual de crescimento de matrículas de creche (132%), apresentava em 2018 uma taxa de matrículas de creche de apenas 28% neste segmento. Mesmo o percentual de crescimento das matrículas de pré-escola (46%) sendo bem menor do que a creche (132%), o número de vagas criadas é muito próximo: 409 na creche e 398 na pré-

escola. Além disso, vale destacar que este crescimento foi suficiente para atender toda a população de 4 e 5 anos.

Em Pinhais, o crescimento no percentual de matrículas da creche foi de 132%. Neste caso é interessante considerar que o tamanho da população de cada faixa etária e a proporção do atendimento que existia em 2010 interfere no crescimento da taxa de matrícula. Isso por que para aumentar a taxa de matrícula de creche de 31% para 42%, além da participação da rede privada com 736 novas matrículas, o município criou 1.209 matrículas, enquanto que para aumentar a taxa de matrícula na pré-escola de 80% pra 100%, foram necessárias 630 novas vagas municipais e 568 da rede privada.

Em relação ao município de Colombo, único que apresentou um percentual negativo na taxa de crescimento das matrículas de pré-escola, é pertinente considerar que mesmo com um crescimento de quase 100% na creche, em 2018 a demanda para atender a meta do PNE era de 3.116 novas vagas.

Como mencionado anteriormente, Piraquara e Curitiba diminuíram suas matrículas de creche na comparação entre 2010 e 2018. Piraquara foi o município que apresentou o maior percentual de crescimento nas matrículas de pré-escola, o que pode indicar que, neste caso, a obrigatoriedade de universalizar o atendimento de 4 e 5 anos pode ter interferido na ampliação do atendimento de 0 a 3 anos. O mesmo pode ser afirmado em relação à capital. Porém, neste caso, além do percentual de crescimento é necessário considerar o número de matrículas, pois o crescimento de 108% representa 12.114 novas matrículas municipais na pré-escola em 2018, enquanto que o percentual de -29% representa uma diferença de 5.468 matrículas em creche na rede municipal. Isso significa que Curitiba criou, de fato, 6.646 novas vagas entre 2010 e 2018 e pode indicar que a opção do município foi diminuir o atendimento de 0 a 3 anos para que as crianças de 4 e 5 fossem matriculadas em espaços que antes eram destinados às turmas de creche.

O município de São José dos Pinhais apresentou o segundo maior percentual de crescimento das matrículas em pré-escola (196%) e o menor em creche (1%). Não apenas os percentuais de crescimento são muito distantes, mas também o número de vagas criadas na pré-escola (4.623) é duzentas vezes o número das matrículas criadas na creche (23). Este é o município com a maior diferença entre o número de matrículas nos dois segmentos da Educação Infantil. Em consequência deste cenário, São José dos Pinhais era em 2018 o município que

apresentava a maior demanda de vagas (15.194) para alcançar a meta do PNE, o que nos permite afirmar que ao longo deste período a creche não teve a mesma prioridade do que a pré-escola na expansão da rede municipal.

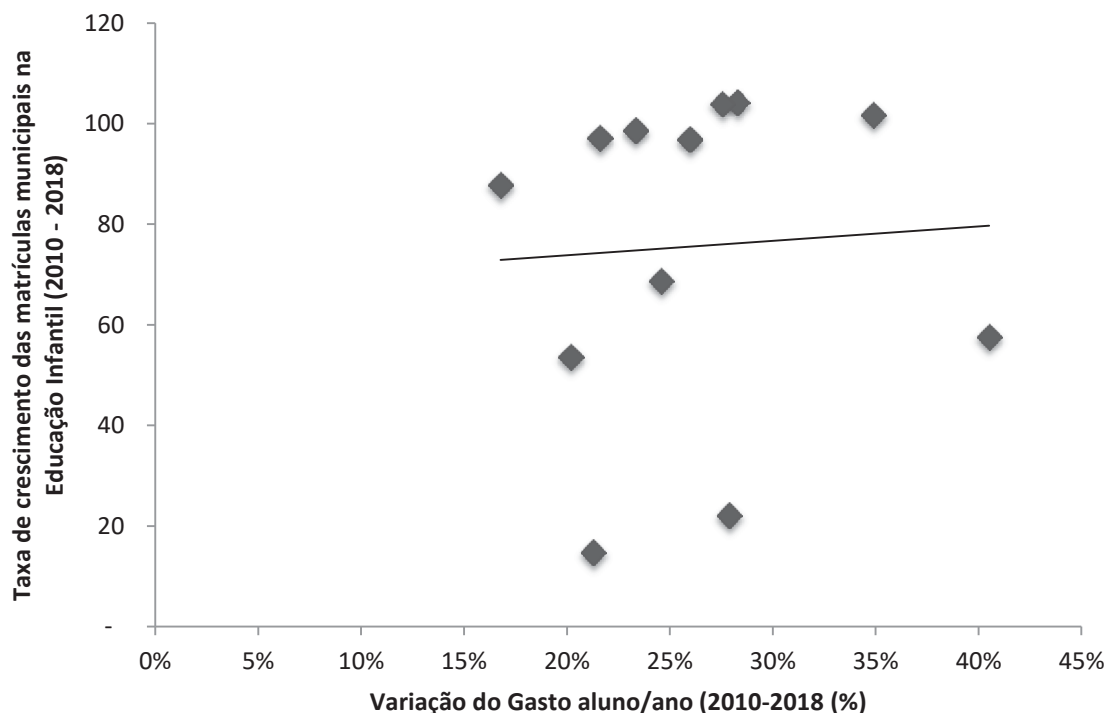
Em Araucária o percentual de crescimento das matrículas de pré-escola foi de 134%, o que representa a criação de 2.003 novas matrículas. O crescimento da creche foi muito menor, tanto no percentual (65%) quanto no número de matrículas (747). Ainda assim, em 2018, a taxa de matrículas creche era de 40% no município, cabendo também lembrar que o atendimento da pré-escola estava praticamente universalizado, de acordo com a estimativa da população.

No município de Fazenda Rio Grande o percentual de crescimento de matrículas de creche (101%) e pré-escola (102%) é praticamente o mesmo, mas o número de matrículas é muito diferente. Enquanto foram criadas 705 novas matrículas de creche na rede municipal, entre 2010 e 2018, na pré-escola o aumento foi de 1.822 novas vagas, ou seja, mais do que o dobro. Vale ainda destacar que este é um dos municípios que em 2018 já havia alcançado a universalização do atendimento da pré-escola.

Por fim, precisamos considerar o contexto do acesso no município de Almirante Tamandaré. Este município se destaca por ser aquele que apresentava em 2018 as menores taxas de matrícula na creche (10%) e na pré-escola (47%) e baixos percentuais de crescimento das matrículas da creche (35%). Considerando a projeção da população, em 2018, o município tinha uma demanda de 5.245 novas vagas para atender a meta um do PNE, o que significa que o aumento necessário seria cinco vezes o total de matrículas criadas de 2010 a 2018 em creche (192) e pré-escola (890). Vale dizer ainda que este cenário acontece no município que tem a menor média de receita líquida *per capita* dentre os selecionados.

Quando se discute o acesso e a sua relação com o gasto em educação, quase sempre surge a preocupação de que os municípios ampliem suas redes sem que haja, na mesma proporção, uma ampliação nos gastos, o que em tese teria implicações para a qualidade em que o acesso seria garantido. Diante disso, com a intenção de associar a taxa de crescimento das matrículas com variação do gasto aluno/ano dos municípios, foram relacionados no gráfico a seguir os percentuais da variação do gasto aluno/ano de 2010 a 2018 (eixo x) com a variação das matrículas municipais em Educação Infantil neste mesmo período (eixo y).

GRÁFICO 8 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO A VARIAÇÃO DO GASTO ALUNO/ANO DE 2010 A 2018.



Fonte: Elaborado a partir de dados de SIOPE, 2018; Censo escolar/INEP, 2018.

A distribuição dos pontos no gráfico indica que não há uma tendência linear quando comparamos as duas variáveis no conjunto dos municípios selecionados. Isso indica que, no caso destes municípios, não é possível estabelecer uma relação direta entre a variação de matrículas e a variação do gasto. Se por um lado isso quer dizer que os municípios não têm ampliado suas redes investindo menos, por outro, tampouco quer dizer que a variação do gasto represente um aumento significativo frente à ampliação do acesso à Educação Infantil.

#### 4.4 O CONTEXTO DA OFERTA: RELAÇÕES ENTRE FINANCIAMENTO, ACESSO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE.

Como discutido no primeiro capítulo desta dissertação, além do receio de que a compulsoriedade da matrícula de 4 e 5 anos impactasse no atendimento das crianças de 0 a 3 anos, a aprovação da EC nº 59/2009 trouxe consigo a preocupação com as condições de oferta sob as quais se daria a ampliação da



Educação Infantil. O receio era que se repetisse mesmo modelo de ampliação observado por Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) no final da década de 1980, quando a qualidade da oferta ficou em segundo plano. Entre as alternativas usadas naquele momento destacam-se o repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas ou comunitárias, que na maioria das vezes operavam em condições precárias, o aumento do número de crianças por turma ou desdobramento de turnos de seu funcionamento diário e a contratação de profissionais não docentes sem formação específica.

Especificamente em relação ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos, havia a preocupação de que a ampliação do atendimento ocorresse usando salas ociosas remodeladas ou não, em escolas que até então ofereciam exclusivamente o Ensino Fundamental (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016). Entre outros aspectos, Flores e Albuquerque (2016) destacam que os espaços e mobiliários inadequados, a ausência de materiais compatíveis com o tamanho e a faixa etária das crianças, a falta de banheiros exclusivos para os pequenos e de áreas externas adequadas eram motivos de apreensão ao decidir ampliar a oferta da Educação em instituições que não foram originalmente planejadas para atender esta faixa etária.

Conforme já explicitado no capítulo de metodologia, para analisar o contexto da oferta da Educação Infantil, foram consideradas as condições, previstas na legislação brasileira, necessárias para a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Como nem todas as dimensões da qualidade podem ser avaliadas sem a observação do contexto da oferta ou sem o diálogo com os sujeitos envolvidos no processo, foram utilizados dois critérios para a seleção dos indicadores: condições de oferta que pudessem ser analisadas a partir dos dados disponíveis nos bancos oficiais e, dentre estas condições, aquelas que geram impacto direto sobre o financiamento da educação nos municípios.

Diante destas escolhas metodológicas foram analisados os seguintes indicadores: número de crianças por turma, proporção de matrículas em tempo integral, proporção de matrículas em instituições que ofertam exclusivamente a Educação Infantil, proporção de instituições com banheiro adaptado para Educação Infantil e parque infantil, proporção de auxiliares que atuam nas turmas de Educação Infantil, salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil e proporção de profissionais com Ensino Superior.

Tendo em vista que uma das preocupações diante da necessidade de ampliação da Educação Infantil era a superlotação das turmas, o primeiro indicador analisado foi a razão de crianças por turma, obtida por meio da divisão entre o total de matrículas e a quantidade de turmas. A razão de crianças por turma na creche e a razão de crianças por turma na pré-escola nos anos de 2010, 2016 e 2018 pode ser visualizada na tabela a seguir.

TABELA 15 – RAZÃO DE CRIANÇAS POR TURMA NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Creche			Pré-escola			Taxa de crescimento das matrículas de Educação Infantil municipal 2010-2018 (%)
		2010	2016	2018	2010	2016	2018	
Almirante Tamandaré	Baixa	18	17	13	19	15	13	58
Colombo	Baixa	26	21	19	25	21	21	15
Piraquara	Baixa	16	15	16	17	19	20	99
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	17	20	21	19	20	19	102
Campo Largo	Interm. baixa	15	21	20	21	18	21	97
Campo Magro	Interm. baixa	21	21	22	25	18	20	97
Pinhais	Interm. alta	23	24	23	26	26	25	54
Campina Grande do Sul	Interm. alta	17	15	14	24	18	18	69
São José dos Pinhais	Interm. alta	20	19	18	19	19	18	88
Quatro Barras	Alta	15	13	14	16	17	20	104
Curitiba	Alta	23	22	19	25	26	26	22
Araucária	Alta	14	16	13	17	18	18	104
Média		19	19	18	21	20	20	76
Desvio Padrão		4	3	4	4	3	3	32
Coef. de variação		20%	18%	20%	18%	17%	17%	42%
Menor		14	13	13	16	15	13	15
Maior		26	24	23	26	26	26	104

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010, 2016, 2017 e 2018, dados organizados pela autora.

Nota: No caso de Curitiba parece haver um erro de cadastro nos dados de matrículas e escolas no Censo escolar de 2016 no que se refere à Rede municipal, por isso, foram considerados os dados do ano de 2017 e não 2016.

A razão de crianças por turma em creche e pré-escola indica que os municípios selecionados não aumentaram o número de crianças por turma, uma vez que nem todos apresentam números maiores com o passar do tempo. No caso dos municípios que apresentaram uma razão maior, a variação não se mostrou significativa. Na comparação entre 2010 e 2016 apenas Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Pinhais e Araucária apresentam aumento na razão de crianças por turma na creche e Piraquara, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras e Curitiba na pré-escola. A comparação dos dados indica também que Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Campo Magro apresentam uma razão de crianças nas turmas creche maior

em 2018, quando comparada com 2010. O mesmo acontece em relação à pré-escola nos municípios de Piraquara, Quatro Barras, Curitiba e Araucária.

Vale lembrar que as DCNEIs, por meio do Parecer nº 20/2009 do CNE, estabelecem a relação professor/criança como parâmetro para a composição das turmas e não o número de crianças. Do mesmo modo a Deliberação nº 02/2014 do Conselho estadual de Educação (CEE) do Paraná determina que “organização de grupos infantis deve respeitar as condições concretas de desenvolvimento das crianças e suas singularidades, bem como os espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos existentes na escola”. Ainda é necessário considerar que tanto as DCNEIs quanto a deliberação do CEE estabelecem a organização dos grupos a partir da idade das crianças e não da faixa etária de creche e pré-escola, o que torna arbitrário utilizar um único parâmetro para toda a Educação Infantil.

Diante disso, para analisar a razão de crianças por turma recorreu-se ao padrão de estrutura e as condições de qualidade para a Educação Infantil utilizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o cálculo do CAQi (2018) que estabelece como parâmetro a razão de onze crianças por turma de creche e vinte crianças por turma de pré-escola. Para estabelecer este número de crianças por turma foi considerado o número de professores necessários para este atendimento com base no que estabelece o Parecer nº 20/2009 do Conselho Nacional de Educação, onde se prevê: 1 professor para cada grupo de 6 crianças de 0 a 11 meses; 1 professor para cada grupo de 8 crianças de 1 ano a 1 ano e 11 meses; 1 professor para cada grupo de 15 crianças de 2 anos a 3 anos e 11 meses e 1 professor para cada grupo de 20 crianças de 4 e 5 anos (CAMPANHA, 2018).

Tomando estes parâmetros como referência, podemos observar que todos os municípios têm uma razão maior do que onze crianças na creche nos três anos analisados. Na pré-escola, podemos observar que a partir de 2016, com exceção de Colombo, Curitiba e Pinhais, todos os municípios apresentam uma razão compatível com o parâmetro sugerido pela Campanha. Por fim, cabe ponderar que, ainda que o indicador da razão de crianças por turma tenha possibilitado identificar em que medida os municípios aumentaram o número de crianças nas turmas de creche e pré-escola no período selecionado, é preciso considerar que este trabalho não analisou as turmas a partir da idade das crianças atendidas, o que não permite avaliar se os agrupamentos organizados pelos municípios respeitam as orientações do Conselho Nacional e Estadual de Educação.

O segundo aspecto considerado em relação às condições de oferta foi a duração da jornada das crianças, analisado a partir da proporção de matrículas em tempo integral. A escolha deste indicador tem a ver com o fato de que, diante do desafio de universalizar a pré-escola e da demanda por creche, alguns municípios têm optado por reduzir ou deixar de ofertar o atendimento em tempo integral na Educação Infantil, “otimizando” seus equipamentos para atender o dobro de crianças do que atenderiam em uma mesma sala, caso ali funcionasse uma turma em tempo integral.

Cabe enfatizar que a necessidade de ampliar o atendimento da Educação Infantil não pode servir como motivo para retrocesso social, ou seja, é preciso ampliar o acesso, garantindo às famílias a oportunidade de escolher sobre a duração da jornada das crianças. A esse respeito, o PNE (2014-2024) estabelece que a oferta em tempo ampliado deve acontecer em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% das matrículas da Educação Básica.

Na tabela 16 podemos observar a proporção de matrículas em tempo integral em relação ao total de matrículas de creche e de pré-escola nas redes municipais. Os percentuais de matrículas integrais comparados ao crescimento das matrículas municipais permitem analisar em que medida a parcialização do atendimento da Educação Infantil foi utilizada pelos municípios do PAMC como estratégia para a ampliação do acesso. Cabe demarcar que a concepção de jornada em tempo integral utilizada para elaboração do indicador tem como base a LDB. Sendo assim foram consideradas matrículas em tempo integral aquelas lotadas em turmas cuja duração é igual ou superior a 7 horas.

TABELA 16 – PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010, 2016 E 2018

Município	Taxa de crescimento das matrículas de Educação Infantil municipal (2010-2018)	Educação Infantil			Creche			Pré-escola		
		2010	2016	2018	2010	2016	2018	2010	2016	2018
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Almirante Tamandaré	58	58	82	30	100	97	100	35	67	0
Colombo	15	44	42	40	97	93	91	27	2	5
Piraquara	99	71	25	23	76	43	47	64	20	17
Fazenda Rio Grande	102	28	26	28	100	100	100	0	0	1
Campo Largo	97	43	60	43	86	94	95	27	26	3
Campo Magro	97	37	55	47	100	100	100	16	8	0
Pinhais	54	63	76	74	100	100	100	45	55	55
Campina Grande do Sul	69	62	48	39	100	97	100	48	7	3
São José dos Pinhais	88	55	34	29	100	96	96	0	1	0
Quatro Barras	104	81	65	64	100	100	100	68	30	32
Curitiba	22	81	82	82	98	99	98	52	73	72
Araucária	104	88	71	37	98	100	98	80	55	4
Média	76	59	55	45	96	93	94	39	29	16
Desvio Padrão	32	19	20	19	8	16	15	26	27	24
Coef. de variação	42%	32%	37%	42%	8%	17%	16%	67%	95%	152%
Menor	15	28	25	23	76	43	47	0	0	0
Maior	104	88	82	82	100	100	100	80	73	72

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010, 2016, 2017 e 2018, dados organizados pela autora.

Nota: No caso de Curitiba parece haver um erro de cadastro nos dados de matrículas e escolas no Censo escolar de 2016 no que se refere à Rede municipal, por isso, foram considerados os dados do ano de 2017 e não 2016.

Considerando as matrículas municipais em toda a Educação Infantil é possível identificar que na comparação entre 2010 e 2016 apenas cinco municípios (Almirante Tamandaré, Campo Largo, Campo Magro, Pinhais e Curitiba) aumentaram o percentual de atendimento em tempo Integral. Já na comparação entre 2016 e 2018, apenas o município de Fazenda Rio Grande e Curitiba não apresentaram uma diminuição da proporção de matrículas integrais em relação ao total de matrículas municipais da Educação Infantil. Os menores percentuais de atendimento foram apresentados por Fazenda Rio Grande em 2010 (28%) e Piraquara em 2016 (25%) e 2018 (23%). Curitiba e Araucária foram os municípios que apresentaram a maior proporção de matrículas municipais na Educação Infantil nos três anos analisados.

Comparando estes dados com a meta prevista pelo PNE, podemos afirmar que em 2018, ano mais recente analisado neste trabalho, todos os municípios apresentavam percentuais de matrículas em tempo integral adequados ao que o Plano estabelece para a Educação Básica. Os dados sobre a jornada das crianças ainda nos indicam que creche e pré-escola apresentam condições de oferta muito diferentes. De 2010 a 2016 apenas quatro municípios (Araucária, Campo Largo,

Campo Magro e Fazenda Rio Grande) não reduziram o percentual de matrículas de creche em tempo integral. Ainda assim, é possível identificar que quase todos os municípios mantiveram pelo menos 80% de suas matrículas de 0 a 3 anos em tempo integral em 2016.

Na comparação de 2016 e 2018, é possível identificar um crescimento no percentual das matrículas de creche em tempo integral, sendo que no ano de 2018 quase a totalidade dos municípios demonstrou ter um atendimento acima de 90% em tempo integral. A exceção é o caso do município de Piraquara que desde 2016 tem menos de 50% de sua oferta em creche acontecendo com a duração de sete horas diárias ou mais. Também é pertinente destacar os casos dos municípios de Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Pinhais e Quatro Barras que apresentaram nos três anos analisados uma oferta 100% integral na creche.

Em relação às matrículas de pré-escola os dados indicam um percurso diferente e uma variação bem maior na comparação entre os municípios. De 2010 a 2016 apenas dois municípios aumentaram o percentual de atendimento em tempo integral, Almirante Tamandaré que passou de 35% para 67% e Pinhais que aumentou de 45% para 55%. Na comparação entre 2016 e 2018 somente Quatro Barras apresentou um aumento neste percentual passando de 30% para 32%. Os maiores percentuais de matrículas foram observados em 2010 em Araucária e em 2016 e 2018 em Curitiba.

Considerando os três anos analisados, podemos perceber que em São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande a oferta de pré-escola quase sempre se deu em período parcial e que, em 2018, Almirante Tamandaré, Campo Magro e São José dos Pinhais zeraram as matrículas em tempo integral na pré-escola em suas redes municipais. Além dos casos destes três municípios que deixaram de ofertar pré-escola em tempo integral, os dados referentes a 2018, ainda indicam que cinco dos municípios analisados (Colombo, Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Campina Grande do Sul e Araucária) apresentavam uma oferta em tempo integral inferior a 5%, sendo que os municípios que apresentaram o maior percentual de matrículas municipais de pré-escola em tempo integram foram Piraquara (17%), Pinhais (55%), Quatro Barras (32%) e Curitiba (72%).

Os dados da tabela 16 também nos permitem estabelecer relações entre o atendimento em tempo integral e o crescimento das matrículas da Educação Infantil. Dentre os municípios com o menor percentual de crescimento de matrículas, o

primeiro a ser destacado é Colombo. Além de não apresentar um alto crescimento das matrículas da Educação Infantil, os dados sobre atendimento em tempo integral indicam que o município vem nos últimos anos adotando a estratégia da parcialização na creche e mais intensamente na pré-escola, pois em 2018 esta oferta correspondia a apenas 5% do total de matrículas municipais de pré-escola. Isso nos permite inferir que o crescimento de 13% nas matrículas na Educação Infantil foi, em parte, possível pela escolha de deixar de ofertar o atendimento em tempo integral. Cabe ainda destacar que sua receita líquida *per capita* média é a segunda menor entre os municípios analisados e que, em 2018, suas receitas próprias correspondiam a apenas 20% do total da receita potencial para a educação, apresentando o menor gasto aluno/ano na região.

Outro destaque a ser feito se refere ao município de Curitiba, que apresentou o segundo menor percentual de crescimento nas matrículas de Educação Infantil na comparação entre 2010 e 2018. Vale lembrar que este percentual foi influenciado pela redução do número de matrículas de creche, representado por uma diferença de quase 30% na comparação entre um ano e outro. Considerando que em 2016 e 2018 o município tinha quase a totalidade de suas matrículas de creche e mais de 70% de suas matrículas de pré-escola com oferta em tempo integral, pode-se afirmar que a estratégia adotada pelo município, no período analisado, para obter um crescimento de 18% sobre o total de suas matrículas da Educação Infantil foi a redução do atendimento de 0 a 3 anos e não a parcialização da jornada das crianças em sua rede.

Em relação aos municípios com os maiores percentuais de crescimento de matrícula da Educação Infantil, cabe ponderar sobre o caso de Piraquara e Araucária, dois municípios com capacidades financeiras muito distintas. O município de Piraquara apresentou o terceiro maior percentual de crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil (99%), mesmo estando entre os municípios que possuem baixo potencial de arrecadação própria na composição de suas receitas para a educação (20%), o que representa um grande esforço. Contudo, é preciso considerar que os dados sobre crescimento das matrículas de creche e pré-escola, bem como os dados sobre atendimento em tempo integral indicam que esse crescimento tem relação com a diminuição da oferta de creche e uma tendência a parcialização do atendimento, observada principalmente após 2016. Já o município de Araucária se destaca por ser aquele que apresentou o maior percentual de



crescimento das matrículas da Educação Infantil no período analisado (104%); é pertinente lembrar que parte deste crescimento foi impulsionada pelo grande número de matrículas de pré-escola criado neste período, cerca de duas mil matrículas na comparação entre 2010 e 2018.

Quando consideramos os percentuais de matrículas em tempo integral nos três anos analisados, podemos observar que Araucária é o município que teve a maior redução na proporção de matrículas de tempo integral entre os municípios analisados, passando de 88% em 2010 para 37% em 2018. Na comparação entre as matrículas de creche e pré-escola é possível observar que esta redução foi mais intensa na pré-escola, o que indica que o alto crescimento apresentado na pré-escola aconteceu com matrículas atendidas em tempo parcial.

Assim como a jornada das crianças, a infraestrutura das instituições que ofertam Educação Infantil também é uma condição de oferta que impacta na qualidade do atendimento. Esta, contudo, é a dimensão mais difícil de ser analisada utilizando os dados dos bancos oficiais, pois as informações sobre infraestrutura coletadas pelo Censo são muito genéricas e não abordam questões específicas para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos.

Ainda que a EC nº 59/2009, ao estabelecer a compulsoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos, não tenha definido que este atendimento deveria ser em instituições com oferta exclusiva de Educação Infantil, é necessário reconhecer que se a ampliação do acesso à Educação Infantil ocorrer em espaços que foram originalmente pensados atender esta faixa etária, haverá maior probabilidade de que eles sejam mais adequados às necessidades e finalidade do atendimento desta etapa. Diante disso, antes de apresentar os indicadores de infraestrutura utilizados, optou-se por analisar a proporção de matrículas da Educação Infantil em instituições municipais que ofertavam apenas esta etapa nos anos de 2010, 2016 e 2018. Estes dados podem ser observados na tabela a seguir.

TABELA 17 – PROPORÇÃO DE INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS QUE OFERTAM SOMENTE EDUCAÇÃO INFANTIL E PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS NESTAS INSTITUIÇÕES NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Proporção de instituições que ofertam apenas Educação Infantil (%)		Proporção de matrículas em instituições que ofertam apenas Educação Infantil (%)					
		2010	2018	Educação Infantil		Creche		Pré-escola	
				2010	2018	2010	2018	2010	2018
Almirante Tamandaré	Baixa	31	29	100	86	100	100	100	80
Colombo	Baixa	44	45	81	67	100	100	75	44
Piraquara	Baixa	41	43	94	73	90	92	100	68
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	29	32	28	28	100	100	0	0
Campo Largo	Interm. baixa	31	35	42	45	86	97	25	3
Campo Magro	Interm. baixa	18	29	37	47	100	100	16	0
Pinhais	Interm. alta	47	50	81	73	100	100	72	53
Campina Grande do Sul	Interm. alta	43	47	62	80	100	100	48	69
São José dos Pinhais	Interm. alta	39	45	100	94	100	100	100	92
Quatro Barras	Alta	50	60	82	64	100	100	70	32
Curitiba	Alta	50	51	83	81	100	100	54	70
Araucária	Alta	47	49	100	95	100	100	100	93

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

A partir dos dados organizados podemos observar que, com exceção de Almirante Tamandaré, todos os municípios aumentaram a proporção de instituições que ofertavam apenas Educação Infantil em suas redes, na comparação entre 2010 e 2018. Os maiores aumentos nestes percentuais foram observados em Campo Magro que passou de 18% para 29% e Quatro Barras de 50% para 60%. Aumentar a proporção de instituições que ofertam apenas Educação Infantil indica que os municípios têm investido na construção ou na reforma de espaços que atendam exclusivamente as crianças de 0 a 5 anos. Contudo, quando olhamos para a proporção de matrículas das redes municipais nestas instituições podemos identificar que apenas Campo Largo, Campo Magro e Campina Grande do Sul apresentam aumento na proporção deste atendimento.

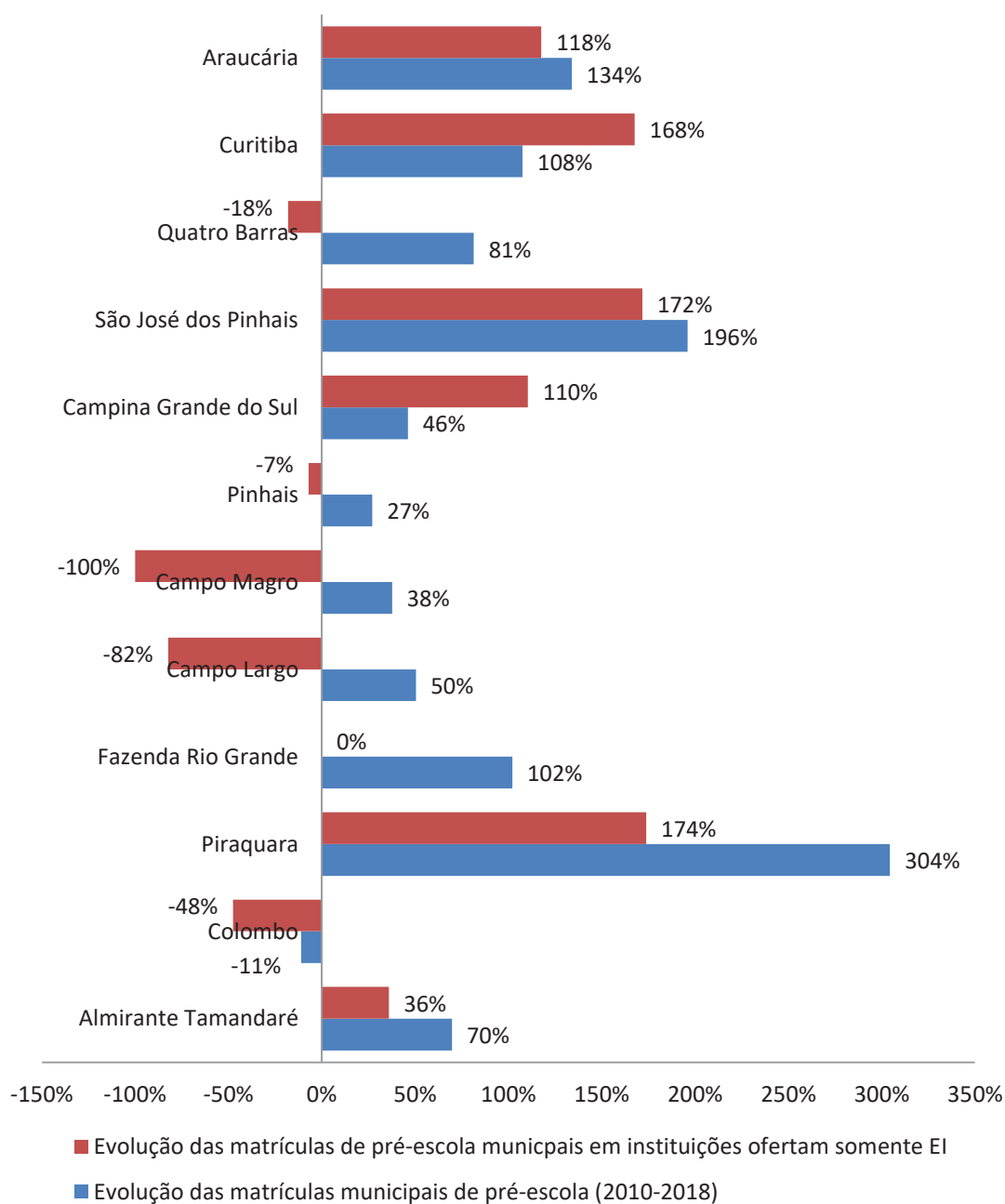
A explicação para o fato dos municípios aumentarem o percentual de instituições que ofertam apenas a Educação Infantil ao mesmo tempo em que diminuem a proporção de matrículas nestas instituições pode estar relacionada à diferença na proporção de crianças de creche e de pré-escola matriculadas nestas instituições. Com exceção de Piraquara e Campo Largo, todos os municípios tinham em 2010 e mantiveram em 2018 praticamente todas as suas matrículas de creche em instituições que ofertavam apenas a Educação Infantil e, mesmo nestes dois municípios, a proporção de matrículas era maior do que 90%.

A proporção de matrículas da pré-escola em instituições que ofertam apenas a Educação Infantil não segue a mesma lógica, pois em 2010, apenas Almirante Tamandaré, Piraquara, São José dos Pinhais e Araucária tinham 100% de suas matrículas nestas instituições, enquanto Colombo, Pinhais e Quatro Barras tinham em torno de 70%, Curitiba 54%, Campo Largo 25% e Campo Magro 16%. É preciso destacar ainda que em Fazenda Rio Grande todo o atendimento de pré-escola já era realizado em instituições que ofertavam outras etapas além da Educação Infantil.

Na comparação entre 2010 e 2018 podemos observar que apenas Campina Grande do Sul e Curitiba não apresentam em 2018 uma proporção menor de matrículas de pré-escola do que aquela identificada em 2010. Em 2018, as maiores proporções de matrículas neste tipo de instituição foram observadas em Araucária (93%), São José dos Pinhais (92%) e Almirante Tamandaré (80%). Por outro lado, Fazenda Rio Grande continuou sem apresentar matrículas de pré-escola em instituições que ofertam apenas Educação Infantil, Campo Largo quase zerou este atendimento e Campo Magro deixou de apresentar matrículas nestas instituições.

Diante dos dados que indicam que de 2010 a 2018 houve um aumento na proporção de matrículas de pré-escola nas instituições que não ofertavam apenas a Educação Infantil e considerando que nem sempre estas têm sua infraestrutura adequada para este atendimento, comparou-se o crescimento das matrículas municipais de pré-escola com o crescimento das matrículas de pré-escola em instituições que atendiam exclusivamente a Educação Infantil. Esta comparação pode ser observada no gráfico a seguir.

GRÁFICO 9 – TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA EM INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS QUE OFERTAM APENAS EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC (2010-2018).



Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

O primeiro destaque a ser feito sobre os percentuais observados no gráfico 9 é que os municípios que diminuíram a proporção de matrículas de pré-escola em escolas que ofertavam apenas Educação Infantil (Campo Largo, Colombo, Quatro Barras e Pinhais) são aqueles que apresentaram percentuais negativos no crescimento das matrículas nestas escolas. Por outro lado, Campina Grande do Sul e Curitiba são os únicos municípios onde a comparação entre as duas variáveis

indica que o crescimento das matrículas de pré-escola em instituições que ofertam apenas Educação Infantil foi maior. Este cenário permite inferir que, com exceção destas duas cidades, a maior parte dos municípios aumentou seu atendimento à pré-escola em instituições que ofertam mais de uma etapa da Educação Básica.

Além da análise da taxa de crescimento das matrículas em instituições municipais que ofertavam apenas a Educação Infantil, foram utilizados dois indicadores elaborados a partir das informações sobre infraestrutura disponibilizadas no banco de escolas do Censo escolar. O uso destes indicadores permitiu observar a proporção de instituições que ofertavam creche e pré-escola nos anos de 2010 e 2018 que possuíam banheiros adequados para a Educação Infantil e contavam com parque infantil e sua estrutura. É importante destacar que o Censo escolar apresenta a informação sobre as escolas por etapa, separando creche e pré-escola. Isso quer dizer que uma mesma unidade pode ser considerada mais de uma vez, caso tenha os dois tipos de oferta. Sendo assim, os percentuais observados na tabela 18 se referem à proporção de instituições que ofertam creche e/ou pré-escola e possuem banheiro adaptado e parque infantil na comparação com o total de unidades que ofertam creche e/ou pré-escola.

TABELA 18 – PERCENTUAL DE ESCOLAS MUNICIPAIS QUE OFERTAM CRECHE E PRÉ-ESCOLA COM BANHEIRO ADEQUADO À EDUCAÇÃO INFANTIL E PERCENTUAL DE ESCOLAS COM PARQUE INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC EM 2010 E 2018.

Município	Taxa de crescimento Educação Infantil municipal (%)	Banheiros adequados				Parque Infantil			
		Creche (%)		Pré-escola (%)		Creche (%)		Pré-escola (%)	
		2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Almirante Tamandaré	58	93	95	93	58	93	84	93	61
Colombo	15	94	82	67	65	94	91	65	76
Piraquara	99	60	81	54	68	80	94	85	93
Fazenda Rio Grande	102	100	100	29	62	71	91	29	71
Campo Largo	97	69	90	51	76	100	85	80	78
Campo Magro	97	100	100	60	88	100	100	60	88
Pinhais	54	100	91	88	79	100	100	80	97
Campina Grande do Sul	69	89	100	47	78	89	91	53	67
São José dos Pinhais	88	72	98	74	93	100	96	100	96
Quatro Barras	104	100	100	70	77	40	63	20	31
Curitiba	22	98	98	58	90	100	97	100	95
Araucária	104	96	94	93	90	96	79	93	75
Média	76	89	94	72	77	89	89	65	77
Desvio Padrão	32	14	7	27	19	18	11	20	12
Coef. de variação	42%	16%	7%	37%	25%	20%	12%	30%	15%
Menor	15	60	81	20	31	40	62	29	58
Maior	104	100	100	100	97	100	100	93	93

Fonte: Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018, dados organizados pela autora.

Os dados observados na tabela 18 nos permitem identificar que, em média, 89% das unidades que ofertavam creche e 72% das que ofertavam pré-escola

possuíam banheiros adequados para a Educação Infantil no ano de 2010, lembrando que estes percentuais não se referem ao total de escolas dos municípios. Antes de comparar o quanto cresceram ou não, os percentuais de escolas com banheiros adequados à Educação Infantil, é necessário chamar a atenção para o fato de que em 2010 apenas cinco dos municípios pesquisados (Almirante Tamandaré, Araucária, Pinhais, Quatro Barras e São José dos Pinhais) possuíam um percentual igual ou maior do que 70% de suas escolas com oferta de pré-escola com banheiros adequados à Educação Infantil, enquanto os demais apresentavam percentuais que variavam de 29% (Fazenda Rio Grande) a 67% (Colombo).

Na comparação entre 2010 e 2018 é possível perceber uma melhora nos percentuais relacionados à adequação dos banheiros para o atendimento das crianças pequenas, contudo, a variação destes percentuais, observada nos coeficientes de variação, indica que em relação a esse indicador os municípios se mostram mais heterogêneos na oferta da pré-escola. Também é pertinente destacar os casos de Colombo e Pinhais, pois eles apresentam percentuais menores em 2018 do que apresentavam em 2010, tanto na oferta de creche quanto na de pré-escola.

Em relação à presença de parque infantil nas instituições municipais, podemos observar que em 2010 a média de unidades que atendiam a esse requisito era de 89% na oferta da creche e 65% na oferta da pré-escola. Os menores percentuais apresentados em 2010 podem ser observados no município de Quatro Barras, onde 40% das escolas que ofertavam creche e apenas 20% das que ofertavam pré-escola tinham parque infantil. Na comparação dos dados entre os anos de 2010 e 2018 é possível ver o crescimento dos percentuais em quase todos os municípios, principalmente quando consideramos as unidades que possuem oferta de pré-escola. Ainda assim, podemos observar que, em 2018, três municípios (Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Piraquara) apresentavam um percentual menor do que 70% de escolas com pré-escola que possuíam parque infantil.

O aumento na proporção de matrículas de pré-escola em instituições que não ofertavam exclusivamente a Educação Infantil e a falta de adequação das escolas que atendem creche e pré-escola também foi observado por Flores e Albuquerque (2016) em parte dos municípios gaúchos. Ao analisar as estratégias utilizadas por municípios que aderiram ao programa Proinfância para a construção

de novas unidades, as autoras identificaram que grande parte deles optou pela criação de novas turmas de pré-escola em salas ociosas em escolas que antes atendiam exclusivamente ao Ensino Fundamental.

Ao tratar esta estratégia como um dos possíveis efeitos da obrigatoriedade da pré-escola, as Flores e Albuquerque (2016) alertam para o fato de que estes efeitos se articulam ou se sustentam nas fragilidades das políticas públicas para a Educação Infantil. As autoras ainda chamam a atenção para a complexidade deste contexto, pois a ampliação do acesso sem as condições necessárias para um atendimento de qualidade e adequado às crianças de 0 a 5 anos pode implicar em alguns retrocessos com perdas significativas para as crianças no processo de implementação de uma legislação, que deveria, ao contrário, promover a ampliação de direitos das mesmas (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016).

Assim como os aspectos de infraestrutura, algumas questões relacionadas aos profissionais que atuam na Educação Infantil também foram tomadas neste trabalho como condições que impactam na qualidade da sua oferta. Além do receio de que houvesse uma superlotação das turmas de Educação Infantil, redução na jornada de atendimento e o aumento de matrículas em instituições que até então não ofertavam a Educação Infantil, a aprovação da EC nº 59/2009 também despertou a preocupação de que a ampliação do acesso ocorresse sem a contratação suficiente de profissionais ou com profissionais não docentes e sem formação específica.

Para identificar em que medida os municípios tem formado seus quadros profissionais com um número maior de auxiliares do que de professores, foi analisado o tipo de função exercida pelos profissionais que atuam nas turmas de Educação Infantil. Para tanto, utilizou-se os dados do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR elaborados a partir do banco de docentes do Censo Escolar. A análise do tipo de função exercida pelos profissionais possibilitou identificar a proporção de auxiliares em relação ao número total de profissionais da Educação Infantil. Estes dados podem ser visualizados na tabela a seguir.



TABELA 19 – PROPORÇÃO DE AUXILIARES NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Taxa de crescimento Educação Infantil municipal	Educação Infantil		Creche		Pré-escola	
			2010	2018	2010	2018	2010	2018
			%	%	%	%	%	%
Almirante Tamandaré	Baixa	58	19	22	28	31	11	10
Colombo	Baixa	15	40	29	67	40	21	11
Piraquara	Baixa	99	44	29	47	43	38	21
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	102	8	32	3	50	13	7
Campo Largo	Interm. baixa	97	31	31	46	44	19	11
Campo Magro	Interm. baixa	97	27	32	41	38	15	22
Pinhais	Interm. alta	54	54	35	58	22	51	47
Campina Grande do Sul	Interm. alta	69	42	64	92	100	20	9
São José dos Pinhais	Interm. alta	88	65	54	87	85	11	24
Quatro Barras	Alta	104	34	36	52	46	19	22
Curitiba	Alta	22	78	3	91	0	44	5
Araucária	Alta	104	65	68	90	99	40	31
Média		76	42	36	59	50	25	18
Desvio Padrão		32	20	18	28	30	14	12
Coef. de variação		42%	48%	50%	48%	61%	56%	66%
Menor		15	8	3	3	0	11	5
Maior		104	78	68	92	100	51	47

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais UFPR, elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018. Dados organizados pela autora.

Nota: Um auxiliar pode ser contado(a) mais de uma vez, se atuar em mais de uma unidade de agregação: regiões, unidades da federação, municípios, área de localidade, dependência administrativa e etapa/modalidade. Portanto, o total representa o número de professores em unidades de agregação diferentes.

Quando consideramos os dados da Educação Infantil como um todo, podemos observar que cinco municípios (Campina Grande do sul, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras e Araucária) apresentavam em 2018 uma proporção maior de auxiliares do que em 2010, enquanto os demais mantiveram ou diminuíram seus percentuais. Estes municípios, juntamente com Almirante Tamandaré, também foram aqueles que aumentaram a proporção de auxiliares atuando na creche na comparação entre 2010 e 2018.

Mais uma vez o contexto de creche e pré-escola se diferencia, sendo possível observar que nos dois anos analisados havia maior proporção de auxiliares nas turmas de crianças menores. A esse respeito, cabe destacar que em 2018 todos os profissionais que atuavam nas turmas creche na rede municipal de Campina Grande do Sul eram auxiliares, em Araucária este percentual era de 99% e em São José dos Pinhais 85%. Os dados da pré-escola nas redes municipais apontam para um cenário diferente. A proporção de auxiliares em relação ao número total de

profissionais em 2010 já era menor do que na creche e na comparação entre os dois anos podemos observar que apenas Campo Magro, Quatro Barras e São José dos Pinhais apresentaram em 2018 percentuais maiores do que em 2010.

Quando comparamos a proporção de auxiliares nas redes municipais com o crescimento das matrículas da Educação Infantil, podemos observar que estas variáveis se relacionam de forma bem específica em alguns municípios. Em Araucária, o município com a maior capacidade financeira da região, pode ser observado o maior percentual de auxiliares e também o maior crescimento das matrículas desta etapa. Em Fazenda Rio Grande, um município de capacidade financeira intermediária baixa, identificamos o segundo maior percentual de crescimento das matrículas da Educação Infantil associado ao maior aumento na proporção de auxiliares atuando nesta etapa, sendo ainda possível perceber que este aumento é influenciado pela proporção de profissionais exercendo este tipo de função nas turmas de creche. Em Curitiba, um dos municípios com alta capacidade financeira, identificamos o segundo percentual mais baixo no crescimento das matrículas da Educação Infantil municipal e a menor proporção de auxiliares atuando nesta etapa. Por fim, em Colombo, um dos municípios com a menor receita líquida *per capita* média e o menor percentual de crescimento das matrículas da Educação Infantil, observamos o segundo menor percentual de profissionais auxiliares atuando nesta etapa. Estas observações indicam que não há uma única tendência na relação entre profissionais auxiliares e crescimento das matrículas da Educação Infantil.

Embora no cotidiano das instituições educacionais grande parte dos profissionais que atuam nas turmas de Educação Infantil exerça a função de docente, nem todos são reconhecidos como professores em suas carreiras e nem sempre são identificados como docentes no preenchimento do Censo escolar. Em pesquisa realizada sobre o trabalho docente no Espírito Santo, Côco (2012) destaca que uma parte dos profissionais, geralmente atuando em creche, mesmo concursados e com planos de cargos e salários não está integrada à carreira do magistério. Com a diversidade de organização dos municípios, alguns deles têm recorrido à contratação de profissionais sem formação em nível superior, em situações díspares em relação à professora e em condições precárias de trabalho (ALMEIDA; CÔCO, 2017).

Diante destas considerações e dos altos percentuais de auxiliares atuando em creche nos municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais, optou-se por realizar um levantamento dos planos de carreira dos profissionais que atuam na Educação Infantil no PAMC. Esse levantamento permitiu identificar que praticamente todos os municípios têm mais de uma carreira atuando na Educação Infantil. Além disso, também se observou que nem todas as carreiras fazem parte do quadro do magistério e que a exigência da formação mínima para o ingresso na carreira nem sempre é o Ensino Superior com formação pedagógica. Cabe destacar que as atribuições e a estrutura de cada carreira não foram objeto desta análise, contudo foi possível identificar algumas diferenças nas condições de trabalho, entre elas: jornadas semanais mais extensas e remuneração que se diferencia entre as carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil e aquelas que permitem que os professores atuem na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Diante do contexto observado, com a intenção de identificar o salário inicial dos profissionais que atuam especificamente na Educação Infantil, entendendo que o pagamento de pessoal é o tipo de despesa que mais impacta no gasto com educação, foram analisadas as tabelas de vencimento do ano de 2019 e destacadas algumas informações sobre as carreiras exclusivas desta etapa. No quadro 11 é possível observar informações como o nome atribuído a cada carreira, a exigência da formação mínima para ingresso, a carga horária semanal de trabalho e o vencimento inicial no nível I da carreira. No caso dos municípios que possuem mais de uma carreira exclusiva da Educação Infantil foram selecionadas aquelas criadas mais recentemente, considerando que algumas daquelas encontradas estão em extinção ou fazem parte de quadros especiais da administração municipal.

QUADRO 11 – CARREIRAS QUE ATUAM EXCLUSIVAMENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO PAMC, FORMAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA PARA INGRESSO E SALÁRIO INICIAL (NÍVEL I), 2019.

<b>Município</b>	<b>Nome da Carreira</b>	<b>Formação mínima exigida</b>	<b>Salário inicial do Nível I da Carreira com base no vencimento de 2019</b>
Almirante Tamandaré	Professor da Educação Básica - Educação Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.557,74
Araucária	Educador infantil II (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.582,43

<b>Município</b>	<b>Nome da Carreira</b>	<b>Formação mínima exigida</b>	<b>Salário inicial do Nível I da Carreira com base nos vencimento de 2019</b>
Campina Grande do Sul	Educador infantil (40 horas)	Ensino Médio	1.292,53
Campo Largo	Professor Educador Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.399,26
Campo Magro	Professor de Educação Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.557,74
Colombo	Educador Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.368,35
Curitiba	Professor de Educação Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.455,51
Fazenda Rio Grande	Professor (40 horas)	Pedagogia ou licenciatura	2.886,24
Pinhais	Educador Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.922,92
Piraquara	Professor (40 horas)**	Pedagogia ou licenciatura	2.558,06
Quatro Barras	Atendente Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	1.325,03
São José dos Pinhais	Professor Educação Infantil (40 horas)	Nível Médio na Modalidade Normal	2.557,74

Fonte: Elaborado pela autora com base nas legislações municipais e no Portal da transparência dos municípios.

\*Nota: Os valores referentes ao salário dos profissionais estão de acordo com a tabela de vencimentos dos municípios para o ano de 2019.

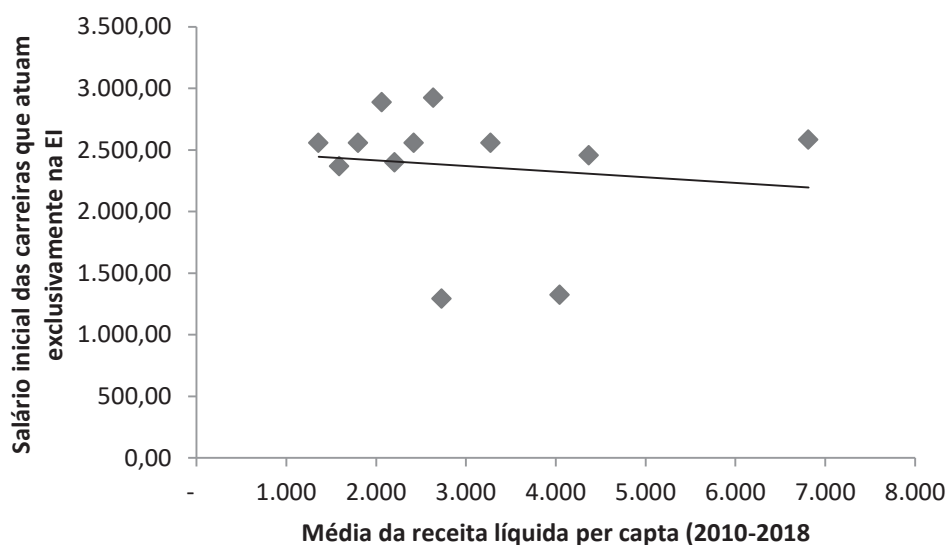
\*\*Nota: Em Piraquara a jornada semanal da carreira selecionada é de 20 horas. Como o município prevê a dobra da jornada e do salário mediante extensão de contrato, para padronizar os dados da tabela, foi considerado o salário para a jornada de 40 horas semanais.

Os dados do quadro 11 nos permitem observar que, na maior parte dos municípios, a carga horária semanal dos profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil é de quarenta horas semanais. A exceção é o município de Piraquara que, embora não tenha uma carreira de quarenta horas, permite que seus professores dobrem a jornada de vinte horas. Além disso, é importante dizer que este é o único município onde não há distinção entre a carreira dos profissionais que atuam na Educação Infantil nas unidades municipais que ofertam apenas creche e/ou pré-escola e aqueles que atuam em instituições que, além da Educação Infantil, ofertam outras etapas da Educação Básica.

Em relação à formação mínima exigida para ingresso na função, podemos observar que o Ensino Superior é exigido apenas por Fazenda Rio Grande e Piraquara. Os dados sobre formação e carreira permitem supor que o alto percentual de profissionais auxiliares apresentados por Araucária (68%) e Campina Grande do Sul (64%) na Educação Infantil pode estar associado ao fato de que nestes municípios os profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil não são reconhecidos como docentes. Isso é observado de forma mais intensa no caso da creche, uma vez que praticamente todas as matrículas estão em instituições que ofertam exclusivamente Educação Infantil e, por consequência, a maior parte dos profissionais que atuam neste atendimento são aqueles cujas carreiras tem a Educação Infantil como única área de atuação.

A respeito do salário inicial de cada carreira, é possível identificar que, de acordo com os vencimentos praticados em 2019, Pinhais era o município com o maior salário inicial (R\$ 2.922,92) da região e Campina Grande do Sul aquele que apresentava a menor remuneração para quem ingressasse na função de Educador Infantil (R\$ 1.292,53). Cinco municípios (Curitiba, Campo Largo, Colombo, Quatro Barras e Campina Grande do Sul) apresentavam um salário inicial abaixo do valor previsto pelo Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), fixado em R\$ 2.557,74 para o ano de 2019. No gráfico 10 é possível visualizar a relação entre a média da receita *per capita* dos municípios, calculada a partir da arrecadação dos anos de 2010 a 2018 e das projeções da população neste período, com os valores do salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil, de acordo com a tabela de vencimentos dos municípios para o ano de 2019.

GRÁFICO 10 - DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* (2010-2018) EM RELAÇÃO AO SALÁRIO INICIAL DAS CARREIRAS QUE ATUAM EXCLUSIVAMENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2019.



Fonte: Elaborado pela autora com base nas tabelas de vencimento disponíveis no Portal da transparência dos municípios e SICONFI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Considerando que dentre os cinco municípios (Curitiba, Campo Largo, Colombo, Quatro Barras e Campina Grande do Sul) que apresentavam um salário inicial abaixo do valor estipulado pelo PSPN para o ano de 2019, apenas Colombo apresenta uma baixa arrecadação e que entre eles está Curitiba, que possui a segunda maior receita líquida *per capita* média da região, não é possível afirmar que, no caso dos municípios analisados, a capacidade financeira seja uma condição decisiva para determinar a remuneração dos profissionais da Educação Infantil. Isso pode ser observado no gráfico anterior, a partir do qual se pode afirmar que não há uma tendência linear na associação dos valores do salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil e os valores da média da receita líquida *per capita* (2010-2018).

Outro ponto analisado foi a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil. A esse respeito cabe destacar que a LDB prevê, em seu artigo 62, que os docentes da Educação Básica devem possuir formação em nível superior, contudo, para atuar na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (anos iniciais), a lei permite que a formação mínima seja o Ensino Médio, na modalidade normal. Ainda que este artigo implique em uma brecha, do ponto de vista legal, para a atuação apenas com a formação em nível médio, é importante reconhecer a necessidade de ampliar a qualificação dos profissionais que atuam com as crianças

de 0 a 5 anos. Além disso, é pertinente lembrar que a meta 15 do PNE prevê a formação específica em nível superior de todos os professores que atuam na Educação Básica.

Diante disso, o indicador escolhido para analisar a formação dos profissionais da Educação Infantil foi a proporção de profissionais com Ensino Superior em licenciatura ou complementação pedagógica, conforme estabelece a Resolução nº 02/1997 do CNE. Cabe destacar que para esta análise foram considerados todos os profissionais que atuam junto às crianças, docentes e auxiliares, sem distinguir a função exercida. Esta escolha parte do princípio de que, como demarcam Almeida e Côco (2017), o movimento cotidiano do trabalho docente na Educação Infantil, muitas vezes, rompe com a lógica que separa professores de auxiliares, pois numa concepção de Educação Infantil integral não há como separar as ações de cuidado e de educação. Deste modo, tanto a professora quanto a auxiliar, assumem o papel de educadoras no trabalho com as crianças, em que compartilham as mesmas tarefas (ALMEIDA; CÔCO, 2017).

Por isso, ainda que não haja uma regulamentação sobre a atuação e formação mínima para exercer a função de auxiliar na Educação Infantil, a escolha de analisar a formação de forma coletiva está pautada na defesa de que todos os profissionais que atuam com as crianças devem ter formação específica. Os percentuais que representam a proporção de profissionais que possuem Ensino Superior com licenciatura ou complementação pedagógica podem ser observados na tabela a seguir.



TABELA 20 – PERCENTUAL DE PROFISSIONAIS COM LICENCIATURA OU COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA QUE ATUAM EM SALA NAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC EM 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Educação Infantil		Creche		Pré-escola	
		2010	2018	2010	2018	2010	2018
		%	%	%	%	%	%
Almirante Tamandaré	Baixa	1	36	0	25	2	48
Colombo	Baixa	25	46	8	32	38	69
Piraquara	Baixa	19	47	16	41	26	51
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	22	49	9	30	36	74
Campo Largo	Interm. baixa	36	45	19	21	51	84
Campo Magro	Interm. baixa	23	49	0	31	42	78
Pinhais	Interm. alta	31	45	29	47	32	44
Campina Grande do Sul	Interm. alta	35	39	0	9	51	86
São José dos Pinhais	Interm. alta	47	61	32	41	84	79
Quatro Barras	Alta	14	46	0	24	26	76
Curitiba	Alta	37	77	28	74	58	81
Araucária	Alta	41	72	20	61	62	85
Média		28	51	13	36	42	71
Desvio Padrão		13	13	12	18	21	15
Coef. de variação		47%	24%	91%	49%	50%	21%
Menor		1	36	-	9	2	44
Maior		47	77	32	74	84	86

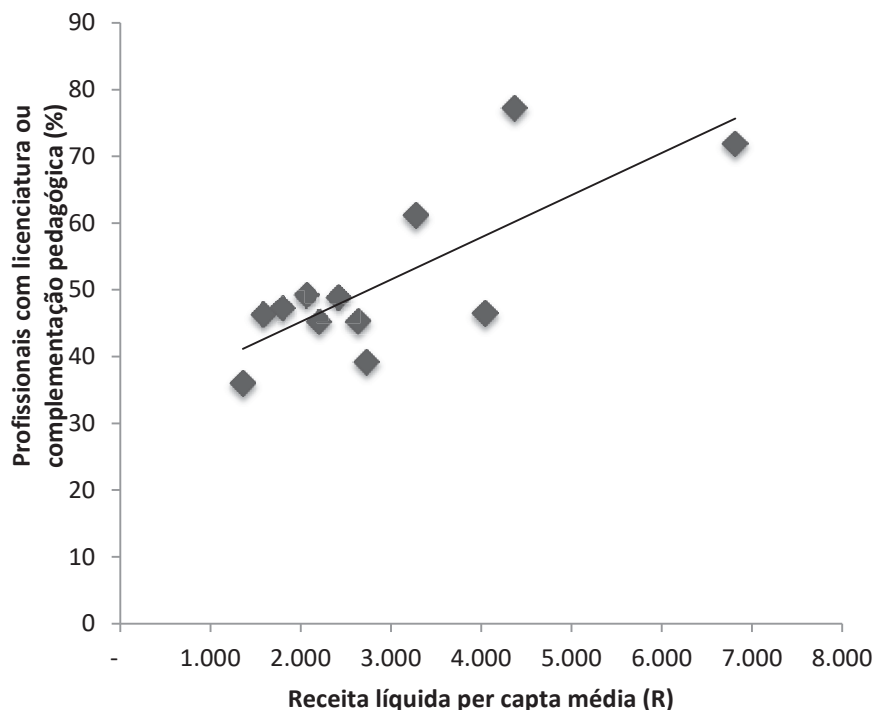
Fonte: Laboratório de Dados Educacionais UFPR, elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018. Dados organizados pela autora.

Nota: Um profissional pode ser contado mais de uma vez, se atuar em mais de uma unidade de agregação: regiões, unidades da federação, municípios, área de localidade, dependência administrativa e etapa/modalidade. Portanto, o total representa o número de professores em unidades de agregação diferentes.

Os dados sobre a formação indicam que a proporção de profissionais que atuam na Educação Infantil com formação pedagógica específica aumentou em todos os municípios com o passar dos anos. Em alguns municípios este crescimento se mostrou mais expressivo como é o caso de Curitiba que tinha 37% de seu quadro de profissionais com formação específica em 2010 e passou para 77% em 2018, de Almirante Tamandaré de 1% para 36%, Quatro Barras de 14% para 46%, Piraquara de 16% para 41% e Araucária de 41% para 72% neste mesmo intervalo de tempo. Curitiba e Araucária eram em 2018 os municípios com a maior proporção de profissionais com licenciatura ou complementação pedagógica atuando na Educação Infantil e Almirante Tamandaré, mesmo diante do crescimento percentual apresentado, era naquele ano, o município com o menor percentual identificado.

Para visualizar a possível relação entre a média da receita *per capita* dos municípios, calculada a partir da arrecadação dos anos de 2010 a 2018 e das projeções da população neste período, com o percentual de profissionais com formação específica que atuavam nas turmas de Educação Infantil, foi utilizado um diagrama de dispersão. No gráfico que segue, o eixo x corresponde à média da receita *per capita* dos municípios e o eixo y corresponde à proporção de profissionais da Educação Infantil com licenciatura ou complementação pedagógica.

GRÁFICO 11 – DIAGRAMA DE DISPERSÃO DA MÉDIA DA RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* (2010-2018) EM RELAÇÃO A PROPORÇÃO DE PROFISSIONAIS COM ENSINO SUPERIOR (LICENCIATURA OU COMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA) NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES MUNICÍPAIS DO PAMC EM 2018.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo Escolar/INEP de 2018, sistematizados pelo Laboratório de Dados Educacionais UFPR, e SICONFI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

A distribuição dos pontos e a linha ascendente indicam a existência de uma correlação positiva moderada entre a receita líquida *per capita* e a proporção de profissionais que possuem licenciatura ou complementação pedagógica e atuam na Educação Infantil. É possível observar uma tendência de que os menores valores da receita estejam associados aos menores percentuais de profissionais graduados em nível superior. Isso indica que, neste grupo de municípios analisados, há uma tendência de que as maiores proporções de profissionais com formação específica em Ensino Superior estejam nos municípios que possuem as maiores receitas. É possível perceber ainda que dois pontos se distanciam mais da linha. Um deles, abaixo da linha, representa Quatro Barras que está entre os três municípios com alta capacidade financeira, mas apresenta um percentual de formação mais baixo do que de outros municípios com menor arrecadação. O ponto mais afastado e acima da linha representa o município de Curitiba que apresenta o maior percentual de

profissionais formado em nível superior, mas não é o município com a maior média de receita líquida *per capita*.

Ainda que os números de 2018 demonstrem crescimento na proporção de profissionais com Ensino Superior quando comparados a 2010, é preciso reconhecer que a maior parte dos municípios está muito distante da meta estabelecida no PNE, principalmente quando consideramos creche e pré-escola em separado. Os dados observados na tabela 20 possibilitam identificar que a proporção de profissionais com licenciatura ou complementação pedagógica atuando na creche é menor do que na pré-escola, o que, em parte, pode ser explicado pelo alto percentual de auxiliares, como já observado anteriormente.

Em 2010, de acordo com os dados do Censo Escolar sistematizados pelo Laboratório de Dados Educacionais da UFPR, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Magro e Quatro Barras não tinham profissionais com formação em nível superior atuando na creche, enquanto Colombo e Fazenda Rio Grande tinham menos de 10%. Apenas Pinhais, São José dos Pinhais, Curitiba e Araucária possuíam mais do que 20% de seus profissionais com Ensino Superior atuando em creche.

Em relação à proporção de profissionais com licenciatura ou complementação pedagógica atuando na pré-escola, podemos observar que apenas São José dos Pinhais apresentou em 2018 um percentual menor do que em 2010 e que no último ano analisado quatro municípios (Campo Magro, Campina Grande do Sul, Curitiba e Araucária) tinham mais do que 80% de seus profissionais de pré-escola com licenciatura ou complementação pedagógica.

Diante deste cenário é preciso retomar que dentre as preocupações manifestadas diante da aprovação da EC nº 59/2009 estava o receio de que o caráter obrigatório da pré-escola fizesse com que a expansão da Educação Infantil acontecesse mediante a contratação de profissionais sem formação para atuar na docência desta etapa. A esse respeito cabe demarcar o quanto creche e pré-escola se diferenciam no contexto das condições de oferta quando consideramos os dados sobre os profissionais que atuam com as crianças de 0 a 3 anos e com as crianças de 4 e 5 anos.

Além da histórica cisão entre creche e pré-escola mencionada por alguns dos autores (CAMPOS, 2011; ROSEMBERG, 2012; DIDONET, 2014) que fundamentaram as discussões sobre as políticas para Educação Infantil feitas no

segundo capítulo desta dissertação, é preciso considerar que o crescimento da oferta da pré-escola se deu, em grande medida, em instituições que também ofertam outras etapas e onde a figura do auxiliar é menos frequente. Diante da diferenciação das carreiras dos profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil e aqueles podem atuar também no Ensino Fundamental, é preciso considerar que nestes últimos casos a formação mínima exigida é o Ensino Superior para o ingresso na carreira.

Ainda sobre os profissionais que atuam na Educação Infantil cabe destacar que neste trabalho não foram considerados dados sobre o tipo de contratação utilizado pelos municípios. Contudo, ao analisar o número de crianças por profissionais foi possível avaliar em que medida os municípios têm ampliado o acesso com um número adequado de profissionais. Vale lembrar que o Parecer nº 20/2009 do CNE orienta que os agrupamentos por faixa etária sejam organizados de acordo com o número de professores, mas como já observado, alguns dos municípios analisados não indicaram no Censo a presença de docentes na creche.

Diante disso optou-se por analisar a média de crianças por professor e também a média de crianças por profissional de sala. Esta análise permitiu observar se os municípios têm respeitado as orientações do parecer e identificar em que medida as orientações são respeitadas apenas quando os auxiliares também são contabilizados. Para a análise destes dados, assim como na média de crianças por turma, foi utilizado como parâmetro de referência a média de crianças por turma estabelecido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que prevê uma média de onze crianças para turmas de creche e vinte crianças para turmas de pré-escola. Os dados identificados nos municípios podem ser observados na tabela a seguir.

TABELA 21 – RAZÃO DE CRIANÇAS POR PROFESSOR E RAZÃO DE CRIANÇAS POR PROFISSIONAL NAS REDES MUNICIPAIS DO PAMC 2010 E 2018.

Município	Capacidade financeira	Razão de crianças por profissional				Razão de crianças por docente			
		Creche		Pré-escola		Creche		Pré-escola	
		2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Almirante Tamandaré	Baixa	12	7	19	20	16	11	21	22
Colombo	Baixa	10	8	22	18	28	13	28	21
Piraquara	Baixa	8	6	12	11	16	11	20	14
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	4	4	12	13	5	7	13	14
Campo Largo	Interm. baixa	6	8	15	16	12	14	18	18
Campo Magro	Interm. baixa	7	7	17	13	11	11	21	16
Pinhais	Interm. alta	9	10	13	12	22	13	27	22
Campina Grande do Sul	Interm. alta	8	6	11	16	104	720	13	18
São José dos Pinhais	Interm. alta	8	6	16	13	64	41	18	17
Quatro Barras	Alta	8	6	10	9	17	11	13	11
Curitiba	Alta	8	6	12	9	91	6	21	10
Araucária	Alta	6	5	8	11	64	633	13	16
Média		8	7	14	13	38	124	19	17
Desvio Padrão		2	2	4	3	34	259	5	4
Coef. de variação		24%	23%	29%	25%	91%	208%	28%	24%
Menor		4	4	8	9	5	6	13	10
Maior		12	10	22	20	104	720	28	22

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais UFPR, elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018. Dados organizados pela autora.

Quando observamos a razão entre o número de crianças e o número de profissionais, considerando docentes e auxiliares, podemos observar que não há uma grande variação entre os municípios nos dois anos analisados, tanto para creche quanto para pré-escola. Apenas Almirante Tamandaré e Colombo apresentavam em 2010 uma média maior do que aquela estabelecida como parâmetro para creche e somente Colombo apresentava uma média maior do que vinte crianças na pré-escola naquele mesmo ano. Na comparação entre os dois anos é possível observar que apenas Pinhais apresentou, em 2018, uma média maior de crianças por profissional em creche do que a identificada em 2010. No caso da pré-escola isso ocorreu em Almirante Tamandaré, Campo Largo, Campina Grande do Sul e Araucária. Ainda assim, todos os municípios, em 2018, tinham uma média de crianças por profissional menor do que onze na creche e menor ou igual a vinte na pré-escola.

Quando consideramos a razão entre o número de crianças e o número de docentes em creche e pré-escola nos dois anos analisados o contexto é bastante diferente, principalmente na creche. Em 2010 podemos observar que na creche apenas Fazenda Rio Grande e Campo Magro apresentavam uma média menor ou

igual a onze crianças por docente, enquanto na pré-escola metade dos municípios (Araucária, Campo Largo, Campina Grande do Sul, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais) apresentava uma média menor ou igual a vinte crianças por docente. Em 2018, seis municípios (Almirante Tamandaré, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Quatro Barras e Curitiba) apresentavam uma média de crianças menor ou igual ao parâmetro estabelecido pela Campanha, enquanto na pré-escola isso era observado em quase todos os municípios, com exceção de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais. Na comparação entre os dois anos analisados é possível identificar que, em 2018, praticamente todos os municípios apresentaram uma média de crianças por docente menor do que a identificada em 2010, as exceções foram Araucária, Campo Magro, Campina Grande do Sul e Fazenda Rio Grande na creche e Araucária e Campina Grande do Sul na pré-escola.

Assim como o indicador da média de crianças por turma, a média de crianças por profissional ou docente, possibilita apenas uma visão geral do contexto dos municípios, para saber se de fato os municípios respeitam o que as DCNEIs estabelecem seria necessário olhar cada realidade individualmente, principalmente quando consideramos que os agrupamentos devem ser organizados por idade das crianças e não por faixa etária. Contudo, é preciso considerar que os dados apresentados indicam que a presença de outros profissionais declarados como não docentes tem sido mais recorrente na creche e, para uma parte significativa do grupo de municípios analisados, são eles que garantem a adequação da relação crianças por professor.

A esse respeito, vale destacar os casos dos municípios de Curitiba, Campina Grande do Sul e Araucária. Em Curitiba, havia em 2010 um percentual de 91% de profissionais auxiliares atuando em creche, o que provavelmente influenciava na média de crianças por docente. No ano de 2018 não identificamos profissionais auxiliares na creche em Curitiba e a média de crianças por docente passou para seis crianças por professor. A possível explicação para essa mudança foi encontrada na análise dos planos de carreira. Em 2015, o município de Curitiba alterou a carreira dos profissionais que atuavam exclusivamente nos Centros Municipais de Educação Infantil que deixaram de ser educadores e passaram a ser professores de Educação Infantil, ainda que a carreira não tenha sido incorporada ao quadro do magistério. O movimento feito pelos municípios de Campina Grande do Sul e Araucária foi inverso



ao de Curitiba. Os dados sobre o percentual de auxiliares, 100% em Campina Grande do Sul e 99% em Araucária, assim como a média de crianças por docente indicam que os municípios têm realizado o atendimento de creche com profissionais que não são reconhecidos como professores em suas carreiras, nem declarados no Censo escolar como docentes.

Para que fosse possível relacionar as condições de qualidade da oferta da Educação Infantil discutidas nesta seção com os indicadores de acesso e financiamento analisados ao longo do capítulo, foi criado um índice sintético que transformou em uma única medida os valores observados nos seguintes indicadores: proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica); proporção de matrículas em tempo integral; salário inicial dos profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil e proporção de matrículas em escolas que ofertam apenas Educação Infantil. Para isso, primeiramente foi necessário transformar os dados de cada indicador em um índice, utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Índice do indicador} = \frac{\text{Valor observado no indicador} - \text{Menor valor considerado}}{\text{Maior valor considerado} - \text{Menor valor considerado}}$$

A operação utilizada garante que o resultado varie sempre de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de um, melhor o índice de condições de oferta do indicador. Para estabelecer os maiores e menores valores foram consideradas as metas do PNE e os valores mínimos e máximos observados no grupo de municípios.

No caso do indicador referente à proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica) que atuam na Educação Infantil, foi tomada como referência a meta 15 do PNE, considerando como maior valor o percentual de 100% conforme estabelece o plano e menor valor o percentual de 36%, observado em Almirante Tamandaré e o.

Para o indicador Proporção de matrículas em tempo integral, foram considerados os valores 23% e 82%, apresentados por Piraquara e Curitiba, respectivamente, neste caso o PNE não foi utilizado como parâmetro porque praticamente todos os municípios têm mais de 25% de suas matrículas ofertadas em tempo integral.

Para o indicador Salário inicial foram considerados os valores R\$ 1.293 e R\$ 2.923, observados em Campina Grande do Sul e Pinhais, o PSPN não foi utilizado como referência por ter sido observado que alguns municípios não tinham o vencimento inicial adequado aos valores do piso para o ano de 2019.

No indicador Proporção de escolas que ofertam apenas Educação Infantil, foram considerados os valores 28%, observado em Fazenda Rio Grande e 95%, observado em Araucária.

O índice sintético foi obtido com média ponderada dos diferentes índices obtidos a partir de cada indicador. Isso quer dizer que para cada índice foi atribuído um peso específico que foi decidido a partir da relação do indicador com o gasto em educação. Considerando que, como apresentado no segundo capítulo, os maiores custos na educação são aqueles que se referem ao quadro de pessoal, assim sendo, para os índices relacionados à formação e ao salário inicial foi atribuído o peso dois. O mesmo peso foi utilizado para o índice obtido a partir do indicador proporção de matrículas em tempo integral, uma vez que o custo de uma matrícula em tempo integral é cerca de duas vezes o custo de uma matrícula em tempo parcial. Por fim, para o indicador relacionado à proporção de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas a Educação infantil foi atribuído o peso um, considerando que não há na legislação brasileira uma determinação sobre a necessidade de que a Educação Infantil seja atendida em instituições que ofertem exclusivamente esta etapa, mas entendendo que este é um importante aspecto relacionado à infraestrutura das instituições.

Na tabela 22 foram organizados dos índices obtidos a partir de cada indicador e o índice sintético das condições de oferta de cada município.

TABELA 22 – ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA OBSERVADO NOS MUNICÍPIOS DO PAMC, 2018.

Município	Capacidade financeira	Proporção de profissionais com licenciatura ou coplementação pedagógica	Proporção de matrículas em tempo integral	Salário inicial	Proporção de matrículas em instituições que ofertam apenas EI	Índice sintético das condições de oferta
Almirante Tamandaré	Baixa	0,000	0,122	0,778	0,867	0,381
Colombo	Baixa	0,161	0,281	0,663	0,583	0,399
Piraquara	Baixa	0,176	0,008	0,778	0,675	0,371
Fazenda Rio Grande	Interm. baixa	0,206	0,092	0,978	0,000	0,364
Campo Largo	Interm. baixa	0,144	0,345	0,681	0,247	0,370
Campo Magro	Interm. baixa	0,201	0,411	0,778	0,287	0,438
Pinhais	Interm. alta	0,145	0,869	1,000	0,678	0,672
Campina Grande do Sul	Interm. alta	0,050	0,263	0,008	0,778	0,203
São José dos Pinhais	Interm. alta	0,393	0,094	0,778	0,989	0,503
Quatro Barras	Alta	0,164	0,700	0,028	0,542	0,332
Curitiba	Alta	0,645	0,993	0,716	0,789	0,785
Araucária	Alta	0,561	0,240	0,793	1,000	0,598
Média		0,237	0,368	0,665	0,620	0,451
Desvio Padrão		0,196	0,321	0,319	0,308	0,162
Coef. de variação		82%	87%	48%	50%	36%
Menor		0	0,008	0,008	0,000	0,203
Maior		0,645	0,993	1,000	1,000	0,785
Maior valor considerado		100%	82%	2.923	95%	
Menor valor considerado		36%	23%	1.293	28%	
Peso atribuído ao índice		2	2	2	1	

Fonte: Elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2018 e dos portais da transparência dos municípios.

As maiores variações nos índices obtidos a partir dos indicadores podem ser observadas na proporção de profissionais com Ensino Superior e na proporção de matrículas em tempo integral que apresentam coeficientes de variação maiores do que 80%. No caso do índice obtido a partir do indicador de formação dos profissionais, a média da região foi de 0,237 com um desvio padrão de 0,196, sendo que o menor valor foi observado no município de Almirante Tamandaré (0,000) e o maior valor em Curitiba (0,645).

Para ter ideia do quanto o valor obtido em Curitiba está distante do encontrado nos demais municípios, quando comparamos o índice obtido pelo indicador de proporção de profissionais com Ensino Superior na capital identificamos que ele é treze vezes maior do que o índice de Campina Grande do Sul, quatro vezes o valor do índice de Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara, e Campo Largo, três vezes maior do que o índice de Campo Magro, Fazenda Rio Grande e Pinhais e dobro do valor do índice observado em Quatro Barras.

O índice obtido a partir do indicador proporção de matrículas em tempo integral apresentou uma média de 0,368 com um desvio padrão de 0,321 na região e a maior variação entre os municípios com um coeficiente de variação de 87%. O melhor índice deste indicador foi observado em Curitiba (0,993), sendo que o índice mais baixo, observado em Piraquara (0,008), é cento e vinte vezes menor do que o capital.

No indicador salário inicial o menor índice pode ser observado no município de Campina Grande do Sul e o maior em Pinhais, este foi o indicador que apresentou a menor variação entre os municípios analisados. Em relação aos índices obtidos a partir do indicador proporção de matrículas em instituições que ofertam apenas a Educação Infantil o menor valor observado foi observado no município de Fazenda Rio Grande e o maior deles em Araucária.

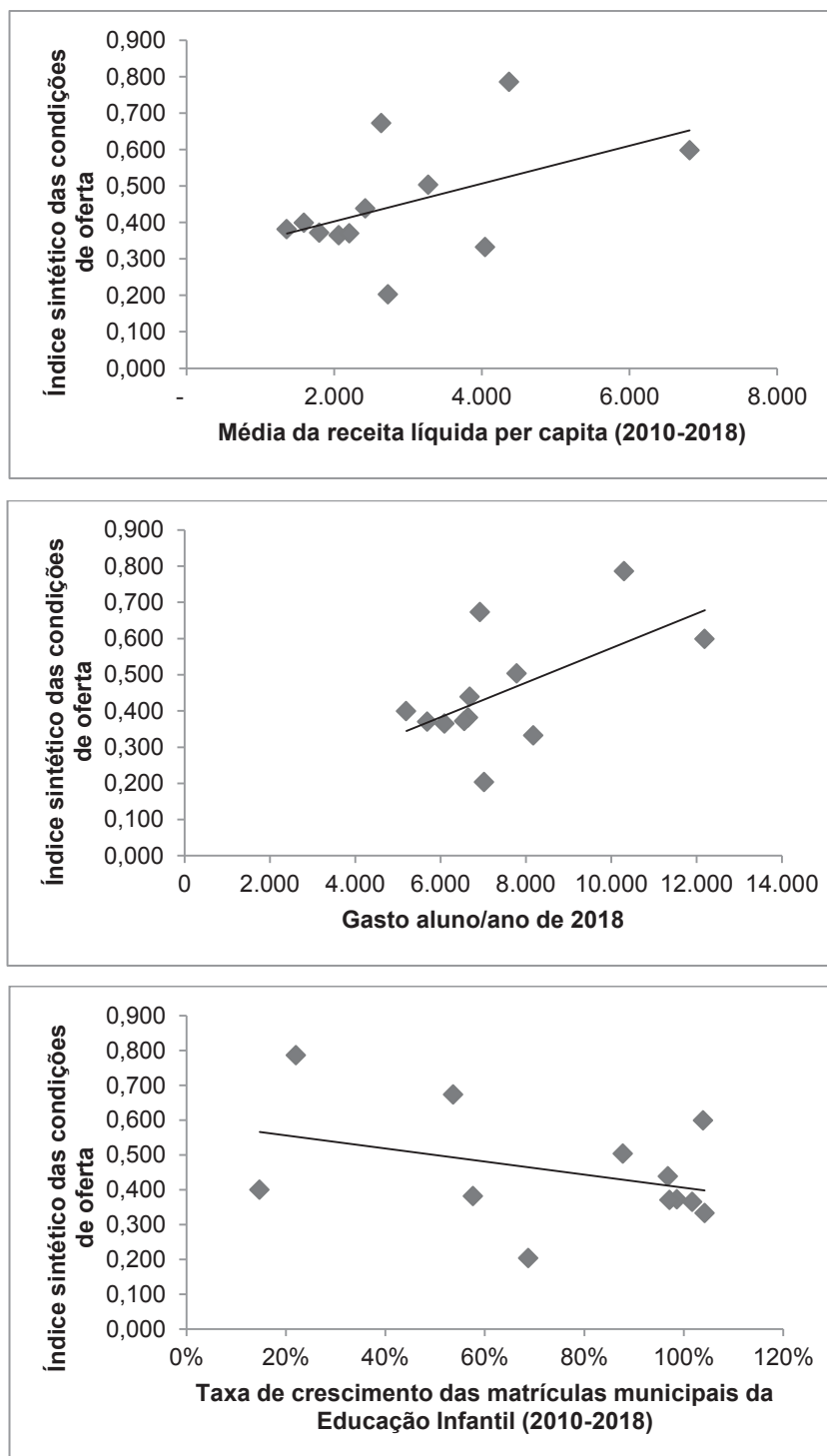
O índice sintético das condições de oferta apresenta uma variação menor do que as variações observadas nos índices dos indicadores. Essa diferença pode estar relacionada com o fato de que os municípios são mais heterogêneos em determinadas características do que em outras. Ainda assim, é pertinente considerar que o coeficiente de variação de 35% indica que os municípios são bastante diferentes quando comparamos os valores do índice das condições de oferta. O menor índice de condições de oferta pode ser observado no município de Campina Grande do Sul, sendo que quando consideramos os índices obtidos em cada indicador podemos identificar que o salário inicial dos profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil é o indicador que faz com que os valores do índice final deste município sejam mais baixos.

Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Piraquara e Almirante Tamandaré apresentam índices com valores muito próximos, que variam de 0,332 a 0,381. Os maiores valores do índice de condições de oferta são observados nos municípios de São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais e Curitiba. A respeito destes municípios vale lembrar que Araucária e Curitiba apresentam uma alta proporção de profissionais com Ensino Superior e de matrículas em instituições que ofertam apenas Educação Infantil e que Pinhais apresenta o maior salário inicial da região para os profissionais que atuam exclusivamente na Educação Infantil.

Para identificar as possíveis relações entre financiamento, acesso e condições de oferta, utilizando os indicadores apresentados e analisados anteriormente e o índice de condições de oferta, foi utilizado o diagrama de

dispersão. Na figura a seguir é possível visualizar os gráficos que apresentam o índice de condições de oferta (eixo y) em relação à média da receita líquida *per capita* (2010-2018), ao gasto aluno/ano de 2018 e ao crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil (2010-2018) (eixo x).

FIGURA 5 – DISPERSÃO DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA EM RELAÇÃO À RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* MÉDIA (2010-2018), AO GASTO ALUNO/ANO DE 2018 E AO CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL.



Fonte: Elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018 e SIOPE, 2018.

Quando consideramos a dispersão dos valores do índice sintético das condições de oferta em relação à receita líquida *per capita* média podemos observar certa concentração dos pontos em torno da linha ascendente, o que indica que existe uma correlação positiva entre as duas variáveis. Ou seja, há uma tendência de que os municípios que possuem maiores capacidades financeiras apresentem maiores índices de condições de oferta. Os dois pontos mais abaixo da linha ascendente representam os municípios de Quatro Barras e Campina Grande do Sul que são municípios com alta capacidade financeira e capacidade financeira intermediária alta, respectivamente, e apresentam índices de condições de oferta mais baixos que outros municípios com menores capacidades financeiras. Já os dois pontos mais distantes, acima da linha, representam os municípios de Pinhais e Curitiba que apresentam um índice de condições de oferta maior do que Araucária, o município com a maior receita líquida *per capita* média da região.

Na dispersão dos valores do índice de condições de oferta em relação aos valores do gasto aluno/ano de 2018, também é possível observar, pela distribuição dos pontos em torno da linha ascendente, que existe uma correlação positiva, o que indica que há uma tendência de que os maiores valores do gasto aluno/ano estejam associados aos maiores índices de condições de oferta. Novamente, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Pinhais e Curitiba aparecem representados pelos pontos mais afastados da linha por não apresentarem a mesma tendência dos demais municípios.

Já na comparação entre os valores do índice de condições de oferta com o crescimento das matrículas da Educação Infantil, a linha descendente no diagrama de dispersão indica uma correlação negativa entre as duas variáveis, uma vez que maior parte dos pontos se encontram distantes da linha. Isso indica que para alguns casos quanto maior o valor do percentual de matrículas, menor o índice de condições de oferta.

Após a análise dos diagramas de dispersão buscou-se identificar o quanto as variáveis receita líquida *per capita* média (2010-2018), gasto aluno/ano de 2018, crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil e índice de condições de oferta estavam correlacionadas. Para isso, foi utilizado o coeficiente de correlação (linear) de *Pearson* ( $r$ ) que consiste em uma medida que mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2009). O resultado desta correlação varia de -1 a 1, sendo

que o sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis, quanto mais próximo de 0 menor a linearidade da correlação entre as variáveis. Para esta análise foi utilizado um *software* estatístico e o modelo de interpretação de Barbetta (2011) já descrito no capítulo de metodologia.

Cabe destacar que para a análise foi considerado que em uma correlação negativa fraca os valores de  $r$  estão compreendidos entre -0,01 a -0,29, em uma correlação negativa moderada os valores de  $r$  estão compreendidos entre -0,30 a -0,59, em uma correlação negativa forte os valores de  $r$  estão compreendidos entre -0,60 a -1, em uma correlação positiva fraca os valores de  $r$  estão compreendidos entre 0,01 a 0,29, em uma correlação positiva moderada os valores de  $r$  estão compreendidos entre 0,30 a 0,59, em uma correlação positiva forte os valores de  $r$  estão compreendidos entre 0,60 a 1. Os resultados do teste de correlação de *Pearson* ( $r$ ) podem ser visualizados na tabela 23.

TABELA 23 – CORRELAÇÃO LINEAR DE PEARSON ENTRE AS VARIÁVEIS RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA MÉDIA (2010-2018), GASTO ALUNO/ANO DE 2018, TAXA DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE OFERTA.

	Média da receita líquida <i>per capita</i> (2010-2018)	Gasto aluno/ de 2018	Evolução das matrículas municipais da Educação Infantil (2010-2018)	Índice sintético das condições de oferta
Média da receita líquida per capita (2010-2018)	-	0,948	0,207	0,489
Gasto aluno/ de 2018	0,948	-	0,089	0,587
Evolução das matrículas municipais da Educação Infantil (2010-2018)	0,207	0,089	-	-0,373

Fonte: Elaborado a partir do Censo Escolar/INEP de 2010 e 2018 e SIOPE, 2018.

Aplicado o coeficiente de correlação de *Pearson* podemos observar uma correlação positiva muito forte entre a média da receita líquida *per capita* e o valor do gasto aluno/ano de 2018 (0,948). A correlação observada entre receita líquida *per capita* e o crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil também é positiva, mas com uma associação menor (0,207). Já na comparação dessa variável

com o índice de condições de oferta, a correlação de *Pearson* indica que há uma associação positiva moderadamente forte (0,489). Isso evidencia que, para este grupo de municípios, considerando os indicadores utilizados, podemos inferir que a capacidade financeira, entendida neste trabalho como a disponibilidade de recursos, parece estar mais associada ao gasto aluno/ano e as condições de oferta. O que nos alerta para o fato de que a maior disponibilidade de recursos está relacionada ao maior gasto. No caso da comparação entre a capacidade financeira e o crescimento das matrículas municipais o teste de correlação de *Pearson* indica que esta associação se mostra ainda menor, o que indica que os esforços feitos pelos municípios com menor capacidade financeira têm sido maior do que aqueles empregados pelos municípios com mais recursos disponíveis.

Quando consideramos o gasto aluno e a sua correlação com o índice de condições de oferta e o crescimento das matrículas municipais, podemos identificar que, além de apresentar uma forte associação com a média da receita líquida *per capita*, o gasto aluno ano apresenta uma correlação positiva forte com o índice de condições de oferta. O que nos indica que, conforme discutido no terceiro capítulo desta dissertação, o financiamento é uma condição necessária para a garantia das condições de uma oferta de qualidade. Já na comparação entre gasto aluno e o crescimento de matrículas observamos uma correlação positiva fraca. Isso indica que, nestes municípios o gasto aluno parece estar mais associado às condições de oferta do que o crescimento das matrículas municipais na Educação Infantil.

No caso da variável taxa de crescimento das matrículas municipais (2010 a 2018), podemos identificar uma correlação negativa moderada desta variável com o índice de condições de qualidade. Isso evidencia que, nestes municípios, o crescimento das matrículas está pouco associada à capacidade financeira e ao gasto aluno e que, em certa medida, o crescimento das matrículas está associado a menores índices de condições de oferta, o que pode indicar que ampliação nem sempre tem sido acompanhada da garantia das condições necessárias para uma oferta de qualidade.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou responder indagações relacionadas ao acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos e ao contexto das condições de qualidade em que esta oferta tem sido realizada nos municípios do PAMC, após a aprovação da EC nº 59/2009. Entendendo que o financiamento é uma condição necessária para a implementação das políticas públicas e que disponibilidade de recursos para a realização destas políticas não é a mesma para todos os municípios, a análise dos contextos municipais aconteceu considerando suas distintas capacidades financeiras.

Para tanto, o primeiro movimento da pesquisa foi uma aproximação com produções que tratam das políticas voltadas para a educação e o cuidado das crianças de 0 a 5 anos, com estudos que discutem a qualidade na Educação Infantil e que situam o debate do financiamento no contexto da garantia das condições mínimas necessárias para um padrão de qualidade para todos.

Analisar algumas das políticas implementadas pós Constituição Federal de 1988, possibilitou olhar para a trajetória da Educação Infantil no Brasil e permitiu ter a dimensão do quanto esta etapa ganhou, nas últimas décadas, espaço nas discussões e nas políticas de educação em nível nacional. De fato, desde que passou a compor o sistema educacional brasileiro e se tornou a primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil avançou muito no que se refere ao seu reconhecimento como parte do conteúdo do direito à educação no país. A esse respeito, é importante demarcar que estas conquistas refletem a intensa mobilização e pressão da sociedade civil organizada, de pesquisadores, de profissionais e das famílias que fizeram com que essa pauta entrasse na agenda política do Estado brasileiro.

Ainda assim, mesmo diante de muitos avanços, a efetivação do acesso continua sendo um desafio, inclusive para as crianças de 4 e 5 anos cuja matrícula ganhou caráter compulsório a partir da EC nº 59/2009. Este desafio e a dívida histórica que temos com as crianças pequenas (ROSEMBERG, 2007), por vezes, tem colocado o debate da qualidade em segundo plano, o que evidencia a necessidade de superar a lógica que coloca o acesso e a qualidade em lados opostos. É preciso admitir o acesso como um dos componentes da qualidade na

Educação Infantil (TAPOROSKY, 2017) e afirmar que este direito só se materializa quando, além do acesso, são ofertadas as condições necessárias para garantia de uma experiência educativa com qualidade a todas as crianças (BRASIL, 2009).

Entendendo que qualidade é um conceito em disputa, este trabalho recorreu à legislação brasileira para estabelecer algumas destas condições. Deste modo, a ideia de qualidade que permeou as discussões desta dissertação tem estreita relação com o que as DCNEIs estabelecem como a função sociopolítica e pedagógica desta etapa. O cumprimento desta função, além de um direito das crianças, pode ser entendido como um instrumento de justiça social, uma forma de superar as desigualdades de acesso e de condições, que caracterizam uma violação do direito à educação, e uma forma de fortalecer a democracia, uma vez que possibilita às crianças usufruírem de seus direitos civis, humanos e sociais (BRASIL, 2009).

A análise do contexto das políticas educacionais também suscitou a discussão sobre o papel do Estado na efetivação do direito à educação. A esse respeito, se evidenciou o protagonismo da União no planejamento das políticas de Educação Infantil e uma descentralização na execução destas. A fragilidade do regime de colaboração e o papel assumido pela União tem deixado ao encargo dos municípios a responsabilidade de incluir em seus sistemas de ensino a maior parcela da população fora da escola, mesmo sendo eles o elo mais frágil do nosso regime federativo. Ainda é preciso considerar que os dados de matrículas da Educação Básica indicam que os municípios são os maiores responsáveis por esta oferta, o que significa que eles, além do desafio de incluir as crianças de 0 a 5 anos em suas redes, precisam manter as matrículas que já estão sob sua responsabilidade. Por outro lado, quando consideramos os dados de arrecadação e a disponibilidade de recursos dos entes federados, observamos que há uma relação inversamente proporcional com o total de matrículas.

Tomar o financiamento como uma das condições necessárias para a realização do direito à educação implicou situar o debate no contexto da disputa pelo fundo público e no contexto das políticas de financiamento, abordando aspectos relacionados à natureza e ao montante dos recursos destinado à educação. Sendo a educação um direito social, que necessita da execução de políticas públicas para a sua garantia, cabe considerar que ela disputa espaço no orçamento público, tanto com outros direitos sociais quanto com os interesses econômicos que também são

financiados pelo fundo público. É preciso considerar que esta disputa também ocorre sobre os recursos já destinados à educação, à medida que os municípios precisam tomar decisões sobre quais etapas serão beneficiadas e sobre as ações que serão realizadas com estes recursos.

No caso da Educação Infantil, isso significa que além da disputa com as demais etapas atendidas pelo município, os gastos públicos ainda dependerão das decisões sobre o que é prioridade para a gestão pública. Em última instância, entre outras escolhas, isso poderá implicar em optar por aumentar o conveniamento ou expandir a rede própria, por ampliar o atendimento para creche ou pré-escola, por manter e ampliar a oferta em tempo integral ou parcializar o atendimento, por construir novas unidades ou adequar aquelas que já existem, por melhorar as condições de trabalho dos profissionais ou por contratar profissionais sem formação com menores salários, ou seja, implica na escolha entre ampliar o acesso com rebaixamento das condições de qualidade ou ampliar o acesso garantindo tais condições. Cabe destacar que este estudo não tomou os orçamentos municipais nem os Planos Plurianuais como objetos de análise, mas este é um caminho interessante para analisar como a Educação Infantil se insere no planejamento municipal e as prioridades assumidas pelos municípios no planejamento das políticas destinadas a esta etapa e pode ser explorado em estudos futuros.

Além da discussão sobre a disputa da educação pelo fundo público, foram retomadas as duas principais políticas destinadas à Educação Básica, o FUNDEF e o FUNDEB e também discutida a necessidade de que o CAQ seja utilizado como parâmetro para o financiamento da educação. Para Educação Infantil, o FUNDEB representa um importante marco do financiamento, pois incluiu a etapa na distribuição dos recursos subvinculados ao fundo. Para a creche esta foi uma conquista ainda maior, pois o projeto inicial não previa o repasse de recursos para as matrículas de 0 a 3 anos. Ainda que as políticas de fundos sejam importantes ações para o financiamento, principalmente no caso dos municípios por ter uma ação redistributiva dentro dos estados, é necessário reconhecer que elas não foram suficientes para diminuir a desigualdade entre os municípios com as maiores e as menores capacidades de arrecadação própria. Além disso, as políticas de fundos seguem a lógica de distribuição dos recursos existentes e não a aplicação dos recursos necessários para a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Aqui reside a importância de iniciativas como as da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Simulador do Custo-Aluno Qualidade, que tem buscado formas de materializar o custo de uma educação em condições de qualidade. Ainda assim, mesmo com os limites das políticas de fundos, quando analisamos a composição das receitas municipais para a educação, observamos que grande parte delas é composta pelas receitas recebidas via FUNDEB.

Para a parte empírica desse estudo foram selecionados doze municípios que compõem o Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba. Os municípios escolhidos se encontram muito próximos geograficamente, estão localizados na região responsável por 40% do PIB do Paraná e que concentra cerca de 30% da população do estado. Ainda assim, eles apresentam diferentes capacidades financeiras e se mostram distintos no que se refere ao porte populacional, às características socioeconômicas e à oferta educacional realizada por eles. O objetivo geral do estudo era contextualizar o acesso à Educação Infantil das crianças de 0 a 5 anos nos municípios do PAMC após a aprovação da EC 59/2009, analisando o financiamento e as condições de qualidade da oferta em municípios com distintas capacidades financeiras.

Diante do tipo de análise e tratamento dos dados necessários para responder às questões que mobilizaram este trabalho, foi utilizada uma abordagem quantitativa que fez uso de indicadores selecionados de acordo com o que a legislação brasileira orienta sobre o financiamento, o acesso e as condições necessárias para um padrão mínimo de qualidade na Educação Infantil. Para a análise dos dados, os municípios foram classificados segundo sua receita líquida *per capita* média, calculada pela divisão entre a média de receitas líquidas municipais dos anos de 2010 a 2018 e a média da população estimada para o mesmo período.

Desta forma, a análise considerou a seguinte classificação: municípios com alta capacidade financeira (Araucária, Campina Grande do Sul e Quatro Barras), municípios com capacidade financeira intermediária alta (Campina Grande do Sul, Pinhais e São José dos Pinhais), municípios com capacidade financeira intermediária baixa (Campo Largo, Campo Magro e Fazenda Rio Grande) e municípios com baixa capacidade financeira (Almirante Tamandaré, Colombo e Piraquara). Vale enfatizar que esta classificação foi feita a partir do contexto analisado, portanto, não considera o perfil dos demais municípios brasileiros. Além disso, é pertinente reforçar que a capacidade financeira foi tomada neste trabalho

como sinônimo de disponibilidade de recursos e não como autonomia financeira ou capacidade de gerir os recursos financeiros.

Um dos objetivos específicos era analisar o contexto do financiamento a partir dos recursos disponíveis e do gasto em educação nos municípios do PAMC. Para tanto, foi calculada a receita potencial para educação dos municípios selecionados. A análise da composição da receita potencial permitiu identificar a proporção das receitas próprias dos municípios, a proporção das receitas recebidas via FUNDEB e a proporção das receitas recebidas por meio das transferências do FNDE. Nesta análise, foi possível verificar que a proporção das receitas próprias é significativa nos municípios com as maiores capacidades financeiras. Enquanto eles apresentavam, em 2018, um percentual médio de 40% de receitas próprias, os municípios com baixa capacidade financeira e com capacidade intermediária baixa tinham uma média de 21%. Além disso, também foi possível observar que os municípios, independente da disponibilidade de recursos, são fortemente dependentes das transferências recebidas do FUNDEB para compor suas receitas destinadas à educação. Com exceção de Curitiba, em parte dos municípios o resultado líquido da receita do FUNDEB representava um valor próximo ou acima de 50% do valor do gasto total com educação no ano de 2018.

A composição da receita potencial para educação possibilitou perceber o quanto os municípios são desiguais na disponibilidade de recursos destinados à educação, a análise do gasto aluno/ano da Educação Básica permitiu identificar que esta desigualdade se estende também nos valores gastos pelos municípios. Ao considerar os valores do gasto aluno/ano da Educação Básica praticados em 2018 foi possível perceber uma forte relação entre a proporção de receitas próprias e gasto aluno/ da Educação Básica, evidenciando que à medida que o percentual de receitas próprias cresce, o valor do gasto por aluno também aumenta.

A comparação com os valores aluno/ano repassados pelo FUNDEB para a Educação Infantil reforça esta constatação. No caso da Educação Infantil em tempo parcial, em praticamente todos os municípios, o valor aluno/ano repassado pelo fundo corresponde a mais de 50% do gasto aluno/ano. Já no caso da Educação Infantil em tempo integral o valor recebido pelo fundo corresponde a mais de 70% do valor do gasto aluno/ano dos municípios com baixa capacidade financeira e capacidade financeira intermediária baixa.

O segundo objetivo específico estabelecido neste estudo foi o de contextualizar o acesso à Educação Infantil após a aprovação da EC nº 59/2009 nos municípios selecionados. Para que isso fosse possível foram utilizados os dados sobre matrículas, analisando inicialmente o acesso à Educação Infantil e em seguida a participação das redes municipais neste atendimento.

Ao contrário do que previam os especialistas da área, nos municípios analisados, as matrículas de creche continuaram crescendo mesmo após a EC nº 59/2009. Contudo, é preciso ponderar sobre três aspectos relacionados a este crescimento. O primeiro deles é baixa taxa de matrículas observada na creche, o que indica que quando consideramos a população que deveria estar matriculada percebemos que seria necessário um esforço maior por parte dos municípios. O segundo aspecto tem relação com a forma como se deu o acesso na trajetória dos municípios, pois se historicamente este direito foi negado às crianças, mesmo um alto crescimento percentual não será suficiente. O terceiro aspecto diz respeito à escolha deste estudo em apresentar os dados organizados em creche e pré-escola, entendendo que isso não permite identificar a idade das crianças atendidas e, por consequência, não permite saber se este crescimento tem atendido também os bebês e as crianças menores de dois anos.

Os dados de matrícula mostram que os municípios são os maiores responsáveis pela oferta de matrículas na região e que o conveniamento não tem sido uma estratégia usada pelos municípios do PAMC, em alguns deles foi possível identificar até mesmo uma diminuição na proporção e no número de matrículas conveniadas. Por outro lado, a análise das matrículas também permitiu evidenciar um crescimento expressivo das matrículas na rede privada não conveniada, principalmente na creche, nos municípios com as maiores capacidades financeiras.

O terceiro objetivo específico se referia à análise das condições de qualidade no contexto da ampliação da oferta da Educação Infantil nos municípios do PAMC. Assim como no contexto do acesso, o contexto das condições de oferta da Educação Infantil nos municípios selecionados mostrou que creche e pré-escola percorreram caminhos diferentes ao longo dos anos considerados e a análise destes percursos precisou considerar a complexidade envolvida neles. Se por um lado, foi possível observar na creche uma forte presença de profissionais declarados no Censo escolar como auxiliares e uma proporção muito menor de profissionais com formação em Ensino Superior específica para o trabalho com crianças de 0 a 5

anos, por outro lado, o crescimento desta oferta tem ocorrido em instituições que ofertam exclusivamente Educação Infantil, o que pode estar associado a estruturas físicas mais adequadas, uma vez que estas instituições foram construídas para atender a faixa etária de 0 a 5 anos. Além disso, foi observado que, em praticamente todos os municípios, a oferta de creche se mantém e cresce em tempo integral. Na pré-escola foram encontrados os melhores percentuais de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica) e menores proporções de profissionais auxiliares, contudo, foi possível identificar também uma tendência de parcialização do atendimento e um crescimento nas matrículas em instituições que não ofertavam exclusivamente a Educação Infantil.

Cabe considerar ainda que as condições em que a oferta de creche era realizada nestes municípios no ano de 2010 estavam tão aquém do ideal que a comparação com o ano de 2018 não permite afirmar que a aprovação da EC nº 59/2009 precarizou este atendimento. Outro aspecto que chamou a atenção na análise dos indicadores das condições de oferta foi o fato de que praticamente todos os municípios possuem mais de uma carreira atuando na Educação Infantil com nome, carga horária, salário e área de atuação diferente. Além disso, foi observado que carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil nem sempre são consideradas como docentes, o que pode explicar o alto percentual de auxiliares em alguns municípios.

Por fim, o quarto objetivo específico foi estabelecer possíveis comparações entre financiamento, acesso e condições de qualidade na oferta da Educação Infantil nos municípios analisados. Para tanto, foi criado um índice sintético de condições de oferta (ICO) a partir dos indicadores: proporção de matrículas em tempo integral, proporção de profissionais com Ensino Superior (licenciatura ou complementação pedagógica), salário inicial das carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil e proporção de matrículas em instituições municipais que ofertam apenas Educação Infantil. Os índices sintéticos das condições de oferta identificados nos municípios foram correlacionados, utilizando o coeficiente de correlação (linear) de *Pearson* ( $r$ ), com alguns dos indicadores de financiamento e acesso, buscando identificar o grau de associação entre o ICO e a média da receita líquida *per capita* (2010-2018), entre o ICO e o gasto aluno/ano de 2018 e entre o ICO e a taxa de crescimento das matrículas municipais da Educação Infantil (2010-2018).



Aplicado o coeficiente de correlação de *Pearson* foi possível observar que, para este grupo de municípios, considerando os indicadores utilizados, a capacidade financeira parece estar mais associada ao gasto aluno/ano e às condições de oferta. Nestes municípios, o crescimento das matrículas se mostrou pouco associada à capacidade financeira e ao gasto aluno. Além disso, foi possível observar que, em alguns casos, o crescimento das matrículas está associado a menores índices de condições de oferta, o que pode indicar que ampliação nem sempre tem sido acompanhada da garantia das condições necessárias para uma oferta de qualidade.

A análise dos dados e as considerações aqui apresentadas indicam outros caminhos qualitativos para a pesquisa que não foram contemplados neste estudo. Considerando que alguns municípios com a mesma disponibilidade de recursos apresentam contextos de acesso e de condições de oferta diversos, seria interessante analisar as trajetórias do direito à Educação Infantil nestes municípios, buscando identificar como esta etapa tem se inserido nas políticas municipais e o espaço que ela tem ocupado no planejamento e na execução destas políticas, de forma mais específica no planejamento orçamentário dos municípios.

Considerando ainda que o desafio de ampliar o acesso, principalmente da creche, não é o mesmo para todos os municípios, os custos desta ampliação não serão os mesmos. A depender da disponibilidade de recursos dos municípios, esta ampliação poderá implicar em esforços diferentes para cada um. Diante disso, a análise dos custos de uma ampliação que aconteça em condições de qualidade se mostra um caminho interessante, principalmente quando o gasto com educação e o gasto necessário para esta garantia são analisados no contexto dos orçamentos municipais. Cabe destacar ainda que a presença dos auxiliares nestes municípios indica que as condições de trabalho dos profissionais da Educação Infantil também são um objeto ainda a ser explorado, sobretudo, quando comparamos as carreiras que atuam exclusivamente na Educação Infantil àquelas que também têm o Ensino Fundamental como área de atuação.

Por fim, é pertinente destacar que ao longo deste estudo foi possível identificar que os municípios têm desafios de diferentes proporções no que se refere ao acesso e às condições de oferta da Educação Infantil. Os recursos técnicos e financeiros para superar estes desafios não são os mesmos para todos, o que evidencia a pertinência de um pacto federativo que, de fato, seja cooperativo. Diante dos indicadores selecionados e da análise proposta neste estudo foi possível



observar que a maior disponibilidade de recursos está associada ao gasto e às condições de oferta, sendo importante reconhecer que os municípios com maior capacidade financeira apresentam melhores condições de oferta e menos desigualdade de acesso e de condições de qualidade entre creche e pré-escola. Isso implica reconhecer que garantir uma oferta em condições de qualidade pressupõe ampliar o gasto das redes municipais com educação em todos os municípios, mesmo naqueles que apresentam os maiores valores neste indicador. Diante disso, é urgente que aumentar as receitas para potencializar a oferta de uma educação adequada, sendo que, em alguns casos essa ampliação de recursos deve acontecer com a complementação da União e dos estados, considerando a capacidade financeira dos municípios, de modo que esses entes exerçam a cooperação técnica e financeira aos municípios para a oferta da Educação Infantil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. M.; CÔCO, V. O trabalho docente na Educação Infantil: indicadores do Espírito Santo. In: IX Encontro Brasileiro da REDESTRADO (Rede Latino-americana de estudos sobre trabalho docente), 2017, Campinas. **Anais**. Unicamp; 2017.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G. ; DEL FABRO, M. D. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. 1-40, 2019.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; BRUNO, D. J. R.; Financiamento da expansão da Educação Infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba a partir do SIMCAQ. **Revista Inter-Ação**. No prelo. 2020.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.30, n.2, p. 335-344, maio/ago. 2004

BEISIEGEL, C. R. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. In: BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro editora, 2006.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7 ed. Editora UFSC: Florianópolis, 2011

BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41. n. 142, jan/abr. 2011.

BARROS, E. C. F. **Políticas de avaliação e o prêmio CREI nota 10 no município de pessoa: avaliar, controlar e responsabilizar**. 246 f. Tese (Doutorado em educação) Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

BEZERRA, R. M. **Padrões espaciais de oferta de educação nos municípios: a Região Metropolitana de Recife São Paulo**. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORIO, J. C. **Gasto aluno em creches diretas: estudo de caso em três municípios paulistas**. 178 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BOTASSIN, R. M. F. **Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios do Vale do Juru – MT**. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB n.º 20/2009**. Revisão das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Brasília: MEC, 2009

BRASIL. Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação. **Parecer 8 de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília: CNE, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação**. Brasília: MEC, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/lei/l13005.htm)>.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília: MEC/SASE, 2014.

BRASIL. **Lei federal nº 13.257**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, 2016c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/lei/l13257.htm)>

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018**. Brasília, DF : Inep, 2018.

BRASIL. **Portaria nº 366**. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019, de 2 de maio de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, nº 83, 2 maio 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação de qualidade no Brasil?** Coordenação Geral, Daniel Cara. São Paulo, 2018.

CAMPOS, M. M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS. M. M, A Educação Infantil como direito. **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS. R. F. Democratização da educação infantil: As concepções e políticas em debate. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010.

CARREIRA, D; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade. São Paulo: Global, 2007.

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da Educação Infantil em municípios médios paulistas**. 201 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Est.Paulista Júlio de Mesquita Filho/Rio Claro, Rio Claro, 2012.

CASTRO, E. S. **A infraestrutura escolar brasileira como indicador para políticas públicas e para um padrão de qualidade em educação**. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CÔCO, V. A configuração do trabalho docente na educação infantil. In: I Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação, VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e IV Congresso do Fórum Português de Administração Educacional, 2010, ELVAS. **Cadernos ANPAE**, 2010.

CÔCO, V. Trabalhador docente na Educação no Espírito Santo. BARTOLOZZI, E.; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (orgs). **O trabalho docente na Educação Básica: o Espírito Santo em questão**. Belo Horizonte, MG: Traço Fino, 2012.

CÔCO, V. Docência na Educação Infantil: com quem estamos falando? De quem estamos tratando? In: ALBUQUERQUE, S. S.; FLORES, M. L. R. (Orgs.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

COUTO, M. A. F. O. **"Do limbo ao direito"**: A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno - Qualidade Inicial – CAQi. 123 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

CORREA, B. C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], n. 119, p.85-112, 2003. Fap UNIFESP (SciELO).

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal De Políticas Educacionais**, n° 9, jan/jun, p. 20–29, 2011.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa, São Paulo**, n. 116, p. 245 \_ 262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p.1053-1066, out. 2014. Trimestral. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302014000401053&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302014000401053&script=sci_abstract&tlng=es)>.

CRUZ, R. E. Federalismo e educação Um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

CRUZETTA, D. D. A. **A influência do trabalho da diretora de CMEI na qualidade do atendimento na Educação Infantil na Rede Municipal de Curitiba – PR**. 228 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

DIDONET, V. A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. In: **FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006, p. 21-30.

DIDONET, V. A Educação Infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos** /Iria Brzezinski (org.). – São Paulo: Cortez, 2014.

DIETRICH, P.; LOISON, M.; ROUPNEL, M. Articular as abordagens quantitativa e qualitativa. **A Pesquisa Sociológica**, v. 9, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS; Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP, 2007.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da Educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, UFRGS, 2006

FERRAZ, J. P. V. **Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras**. 175 f. Dissertação. (Mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro, 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Da. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 8, 2009.

FLACH, S. F. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, vol.27, n.104 julho/setembro 2019.

FLORES, M. L. R; ALBUQUERQUE, S. S. de. Dos debates sobre a avaliação da qualidade da/na educação infantil à efetivação do direito no contexto da escola. In: FLORES, Maria Luiza Rodrigues (ORG.). **Avaliação da educação infantil: concepções teórico metodológicas e implicações para políticas educacionais**. POA: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

FLORES, M. L. R; ALBUQUERQUE, S. S. de. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **Textura**, v. 18, n.36, 2016.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2006.

GATTI, B. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, p. 13-34, 2012.

GONCALVES, L. F. **Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba**. 166 f. Dissertação. (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

GOUVEIA, A. B. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. IN: SOUZA, Â. R. (Org.) ; GOUVEIA, Andréa Barbosa (Org.) ; TAVARES, Taís Moura (Org.) . **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2011. v. 1. 156 p.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição FUNDEF e FUNDEB. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social. **Dados e Indicadores para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Curitiba, 2018. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1590>

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente1) - RM de Curitiba**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

INEP. **Censo Escolar**. Brasil, 2010.

INEP. **Censo Escolar**. Brasil, 2016.

INEP. **Censo Escolar**. Brasil, 2018.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2005.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

LIMA, A. E. O. **Formação em contexto na educação infantil: uma parceria em busca da melhoria da qualidade de uma creche municipal de Fortaleza**. 295 f. Tese (Doutorado em educação) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MARTINS, P S. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de Brasília, 2009.



MARTINS, P. S. **PEC Nº15/2015 E O NOVO FUNDEB**. Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. 2015

MARTINS, P. S. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018

MENDES, C. S. **Políticas Públicas e Financiamento da Educação Infantil**: análise de municípios da Costa do Dendê – Bahia. 121 f. Dissertação (Mestrado em educação e contemporaneidade). Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2011.

MOREAU, SABRINA FERREIRA. **Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão**. 143 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010**. 223 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: A economia política da hegemonia imperfeita. Editora Vozes, 1988. p.19-76

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e Direito à Educação**. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P. Direito à Educação e Federalismo no Brasil. **Retratos da Escola** Brasília v.6 n.10 p.1-290 jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, J. D. S. Algumas reflexões sobre uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil em um estudo de caso. **Educação: Teoria e Prática**, v. 25, n. 50, p. 474–489, 2015. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Disponível em: <<https://doaj.org/article/b0762c39caa94cc0a8c4481a679893b3>>.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Observação geral nº 13, de 8 de dezembro de 1999 , E/C.12/1999/10. 1999.

PEREIRA, S. T. **Pelo direito à creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015**. 228 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

PINTO. M. R.; ALVES. T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010.



PINTO, J. M. R. Financiamento da educação básica - A divisão de responsabilidades. **Retratos Escola**, Brasília v.6 n.10 p.1-290 jan./jun. 2012

RAFAEL, M. C. **Análise Das Políticas Públicas Da Gestão Do Financiamento Para A Educação Básica: A Educação Infantil o Ensino Fundamental em Maringá (2001-2004)**. 258 f. Tese (Doutorado em educação). Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

RIBEIRO, M. J. A. **Impactos iniciais do FUNDEB na qualidade da Educação Infantil Pública do município de Fortaleza**. 120 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

ROSEMBERG, F. O rural e o urbano na educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, M. C. [et al.] organizadoras. **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre : Evangraf, 2012.

SALVADOR, E. S. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, N.2, p. 5 04-22, 2012.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

SANTOS, J. B. dos. **O FUNDEB e a educação infantil no município de Itabuna**. 171 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, J. B. dos. O financiamento da Educação Infantil a partir da Implementação do FUNDEB: avanços e limites. **Notandum**, ano XXII, n. 50, maio/ago. CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto, 2019

SANTOS, J. B. DOS; DE SOUSA JUNIOR JUNIOR, L. Educação Infantil 20 anos de primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, p. 261–284, 2017. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponível em: <<https://doaj.org/article/25bc3264d5ee4b1187e6a293c83af762>>.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

SIMCAQ. **Simulador do Custo Aluno Qualidade**. Disponível em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>

SIOPE. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: SIOPE/ FNDE, 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal.do>.

SIOPE. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: SIOPE/ FNDE, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal.do>.

SIOPE. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: SIOPE/ FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal.do>.

SOUSA, A. M. **Custo aluno/ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012**. 186 f. Dissertação (Mestrado em educação). Fundação Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

SOUZA, Â. R. (Org.) ; GOUVEIA, Andréa Barbosa (Org.) ; TAVARES, Taís Moura (Org.) . **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2011. v. 1. 156 p.

SOUZA, Â. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa** , v. 1, p. 75-89, 2016.

SOUZA, F. A.; CAMARGO R. B. Vinculação constitucional de recursos mínimos na educação estadual do Rio de Janeiro 1995-2015. **Revista Teias**, v.18, n. 49 p. 206-223, 2017.

TAPOROSKY, B. C. H. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016)**. 203 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

TAPOROSKY, B. C. H. ; SILVEIRA, A. A. D. O Direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. **Educação e realidade** , v. 44, p. e80678, 2019.

VARGAS, G. A. **E afinal de contas, é possível responder quanto custa uma educação infantil de qualidade? Uma pergunta leva a muitas outras!** 130 f. Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

XIMENES, S. B. **Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. (p.243-267).

## APÊNDICE 1

Metas e estratégias para a expansão da Educação Infantil dos Planos Municipais de Educação dos municípios do PAMC.

Município	Meta EI	Estratégias relacionadas a acesso, condições de oferta e financiamento.
Almirante Tamandaré Lei nº 1842/ 2015	META 01 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	<p>1.1. Ampliação da rede com parceria do governo estadual e federal.</p> <p>1.2. Garantia de Parâmetros de qualidade.</p> <p>1.5. Formação continuada dos profissionais.</p> <p>1.7. Número de crianças por turma e de crianças por professor (RESOLUÇÃO SESA nº 0162/05 e Deliberação 02/14, art. 9º).</p> <p>1.9. Contratação de profissionais via concurso público.</p> <p>1.14. Exigência de formação específica para atuar na EI.</p> <p>1.15. Adequação da infraestrutura nas unidades educativas.</p> <p>1.21. Ampliação do atendimento em tempo integral.</p> <p>1.22. Levantamento da demanda manifesta duas vezes ao ano.</p>
Araucária Lei nº 2848/2015	Meta 4 - ampliar a oferta da Educação Infantil, garantindo infraestrutura adequada e padrão de qualidade conforme resoluções do Conselho Municipal de Educação.	<p>4.1. Atendimento às crianças de 0 a 3 conforme a meta 1 do PNE</p> <p>4.2. Levantamento da demanda manifesta, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.</p> <p>4.3. Universalização a oferta de 4 a 5 anos, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.</p> <p>4.6. Garantia de espaço físico e materiais pedagógicos e didáticos adequados ou adaptados para pessoas com necessidades especiais.</p> <p>4.7. Revisão do Plano de carreira dos profissionais da EI.</p>
Campina Grande do Sul	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade	<p>1.1. Manutenção e ampliação do atendimento na pré-escola em tempo integral.</p> <p>1.3. Levantamento da demanda manifesta de</p>

<p>Lei nº 365/2015</p>	<p>e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.</p>	<p>0 a 3.</p> <p>1.4. Previsão de recursos financeiros para esta etapa.</p> <p>1.5 Ampliação o número de unidades educativas com oferta de EI e parceira com governo estadual e federal, bem como com instituições privadas.</p> <p>1.6 Adequação ao padrão de infraestrutura.</p> <p>1.7. Implantação da avaliação com base nos parâmetros nacionais de qualidade.</p> <p>1.10. Adequação das unidades educativas municipais para atender as especificidades da EI.</p> <p>1.11. Incentivo a formação de profissionais por meio de bolsas.</p> <p>1.12. Oferta de formação continuada para os profissionais da EI.</p> <p>1.14. Fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias.</p>
<p>Campo Largo Lei nº 2684/2015</p>	<p>META 1- Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos e ampliar, até 2020, a oferta da Educação Infantil de forma a atender a 50% da população até 3 (três) anos, em período integral, parcial, opcional à família de acordo com a demanda da cidade e com garantia de qualidade.</p>	<p>1.1. Ampliação da rede municipal para atender as crianças de 4 e 5 anos, priorizando o atendimento nas pré-escolas.</p> <p>1.2. Ampliação da rede municipal para atender as crianças de 4 meses a 3 anos, para atendimento exclusivo nos CMEIS.</p> <p>1.3. Manutenção e ampliação do atendimento em tempo integral na creche.</p> <p>1.4. Implantação do atendimento parcial para creche.</p> <p>1.5. Número de profissionais por turma e professor.</p> <p>1.6. Garantia de adequação da infraestrutura.</p> <p>1.9. Universalização do atendimento à demanda manifesta de crianças de 4 meses a 5 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades de/superdotação.</p> <p>1.11. Criação de mecanismo para publicização da demanda manifesta da EI.</p> <p>1.19. Formação continuada dos profissionais</p>

		da EI. 1.20. Materiais pedagógicos adequados.
Campo Magro Lei nº 887/2015		
Colombo Lei nº 1373/2015	META 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos e otimizar as Instituições de Ensino públicas de educação infantil até o final da vigência deste PME.	1.1. Ampliação do número de unidades educativas. 1.2. Levantamento da demanda manifesta. 1.4. Construção de novas salas. 1.5. Adequação aos parâmetros nacionais de infraestrutura e parâmetros nacionais de qualidade. 1.6. Adequar a rede municipal em relação à infraestrutura e acessibilidade. 1.9. Aquisição de mobiliários e materiais pedagógicos adequados. 1.10. Formação continuada para os profissionais da EI. 1.14. Exigência de formação mínima para os professores e contratação via concurso público. 1.20. Número de crianças por turma e por professor. 1.26. Ampliação do atendimento em tempo integral. 1.27. Investimento na EI para além do mínimo constitucional.
Curitiba Lei nº 14.681/ 2015	META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 100% (cem por cento) das crianças de até, no máximo, 3 (três) anos até o final da vigência deste PME, preferencialmente na rede pública.	1.2. Ampliação da oferta com base na demanda do município. 1.4. Levantamento da demanda por creche 1.5. Estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. 1.6. Aquisição de equipamentos 1.7. Implementação de avaliação institucional da EI, com base em parâmetros nacionais e/ou municipais de qualidade para essa etapa de educação, a fim de aferir a infraestrutura

		<p>física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.</p> <p>1.10. Expansão da oferta de matrículas gratuitas em instituições sem fins lucrativos, credenciadas e autorizadas pelo Sistema Municipal de Educação.</p> <p>1.11 Formação inicial e continuada dos profissionais da EB</p> <p>1.12. Formação continuada.</p> <p>1.15. Adequação aos Parâmetros Nacionais de Qualidade e ao corte etário</p> <p>1.17. Promover a busca ativa</p> <p>1.18. Publicizar o levantamento da demanda manifesta.</p> <p>1.19. Flexibilizando do atendimento em meio período, se as famílias assim desejarem.</p>
<p>Fazenda Rio Grande Lei nº 1075/2015</p>	<p>META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PME.</p>	<p>1.2. Universalização da pré-escola, em meio período, nas instituições educativas de ensino fundamental que atendam aos padrões mínimos de infraestrutura estabelecida pela legislação vigente.</p> <p>1.3. Otimizar o processo de solicitação de vagas.</p> <p>1.4. Ampliação do atendimento à demanda de 0 a 3 anos em 4% ao ano.</p> <p>1.5. Ampliação da oferta por meio de convênios.</p> <p>1.6. Adequação a partir dos padrões mínimos de infraestrutura e acessibilidade</p> <p>1.7. Construção de novas unidades educativas.</p> <p>1.8. Implantação da avaliação da educação infantil de acordo com os Parâmetros e indicadores de qualidade.</p> <p>1.12. Relação professor/criança.</p> <p>1.13. Exigência de formação específica para os professores da EI.</p> <p>1.14. Aquisição de materiais e mobiliários.</p>

		<p>1.19. Construção, inauguração e funcionamento de no mínimo um CMEI a cada 2 anos.</p> <p>1.20. Adequação aos Parâmetros Nacionais de Qualidade, as Diretrizes Nacionais para Educação Infantil</p> <p>1.21. Número de crianças por turma nas escolas do campo.</p> <p>1.22. Adequação do atendimento para as populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na EI.</p>
Pinhais Lei nº 1658/ 2015.	Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.	<p>1.2. Oferta em tempo integral para pelo menos 50% das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos.</p> <p>1.3. Manutenção, ampliação, adequação dos espaços garantindo a acessibilidade.</p> <p>1.4. Adequação aos parâmetros nacionais de qualidade.</p> <p>1.7. Contratação de profissionais, conforme demanda, via concurso público.</p> <p>1.8. Levantamento da demanda por creche e pré-escolas.</p> <p>1.9. Previsão de atendimento em jornada parcial e/ou integral para as crianças de 4 e 5 anos.</p>
Piraquara Lei nº 1491/2015	Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	<p>1.1. Promoção de estudos e discussões sobre políticas públicas de financiamento para a Educação Infantil.</p> <p>1.3. Garantia de oferta de atendimento em período integral e/ou período parcial.</p> <p>1.5. Uso de espaços das escolas que possuem salas disponíveis para o atendimento da demanda de 4 a 5 anos.</p> <p>1.6. Ampliação de turmas nas unidades educativas.</p> <p>1.7. Construção de novas unidades.</p> <p>1.8. Adequação aos padrões básicos de infraestrutura.</p> <p>1.9. Realização de reparos e reformas dos</p>



		<p>espaços físicos de acordo com as necessidades de cada instituição.</p> <p>1.10. Garantia de acessibilidade.</p> <p>1.12. Realização de concursos públicos para contratações de professores/as e trabalhadores/as em educação;</p> <p>1.13. Aquisição de mobiliários, materiais didático-pedagógicos e livros</p> <p>1.15. Formação continuada.</p> <p>1.19. Adesão aos programas do governo federal que beneficiem a Educação Infantil.</p> <p>1.20 Mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos recursos do governo federal.</p> <p>1.30. Assegurar as condições adequadas para o atendimento das crianças com deficiência;</p> <p>1.31 Concluir, no primeiro ano de vigência desse Plano, as obras já iniciadas do Proinfância;</p> <p>1.35. Organizar as turmas de Educação Infantil, conforme as determinações da Deliberação CEE/CEB Nº. 002/2014;</p> <p>1.37. Previsão de construção de espaços físicos amplos e cobertos.</p> <p>1.38. Formação mínima dos professores.</p>
<p>Quatro Barras Lei nº 926/2015.</p>	<p>Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE</p>	<p>1.1 Levantamento de demanda por meio do georreferenciamento</p> <p>1.2 Ampliar o atendimento em creche em 20% a curto prazo; 50% até a vigência deste PME;</p> <p>1.3 Adequação aos parâmetros de qualidade e acessibilidade.</p> <p>1.4. Construção, em curto prazo, de um Centro Municipal de Educação Infantil (em parceria com estado e União)</p> <p>1.7. Concurso público para ampliação do quadro de funcionários.</p> <p>1.8. Parcerias com iniciativa privada e organizações filantrópicas para atendimento de creche e pré-escola.</p> <p>1.10. Número de crianças por turma e</p>

		<p>professor/ Formação mínima exigida.</p> <p>1.14 A implementação desta meta fica condicionada pela existência de recursos orçamentários, bem como pela obrigatoria transferência financeira dos recursos da União e do Estado necessários à implementação das ações.</p>
<p>São José dos Pinhais Lei nº 2585/2015.</p>	<p>Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME</p>	<p>1.2. Garantia de profissionais em número suficiente.</p> <p>1.3. Levantamento da demanda manifesta.</p> <p>1.4. Previsão de avaliação da EI.</p> <p>1.5. Atendimento adequado às populações quilombolas e do campo.</p> <p>1.8. Adequação aos parâmetros nacionais de qualidade.</p> <p>1.10. Diminuição do atendimento em unidade conveniada.</p> <p>1.12. Aumentar a oferta em tempo integral.</p>