



# Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?<sup>1</sup>

**José Marcelino de Rezende Pinto**

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

**Bianca Cristina Correa**

Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto/SP – Brasil

## Resumo

Este artigo explora resultados parciais de pesquisa interinstitucional sobre a situação da educação básica nos municípios brasileiros. Neste caso, tratamos da situação da educação infantil, primeira etapa da educação básica, e suas relações com o Fundeb. Ao demonstrar o crescimento das matrículas, especialmente na pré-escola, dialogamos com outros aspectos relacionados à qualidade dessa educação. Apesar de um enorme esforço para o aumento da oferta, as desigualdades regionais, étnicas e econômicas persistem. De todo modo, a expressiva ampliação de vagas nos anima a seguir na luta rumo à conquista do CAQI e do CAQ.

Palavras-chave: **Educação Infantil. Fundeb. Qualidade.**

*Early childhood education and fund policy: how has this educational level been going, especially with the approval of Fundeb?*

## Abstract

This article explores partial results of interinstitutional research on the situation of basic education in Brazilian cities. In this case, we deal with the situation of early childhood education, the first stage of basic education, and its relations with Fundeb. When demonstrating the growth of enrollments, especially in pre-school, we dialogue with other aspects related to the quality of this education. Despite an enormous effort to increase the supply, regional, ethnic and economic inequalities persist. In any case, the significant expansion of vacancies encourages us to continue moving towards the conquest of CAQI and CAQ.

Keywords: **Early Childhood Education. Fundeb. Quality.**

<sup>1</sup> Este artigo faz parte dos resultados parciais do projeto de pesquisa financiado pelo CNPq (Proc. 409861/2016-2).

## Introdução

Embora as primeiras matrículas de crianças menores de três anos em creches ou equivalentes no Brasil remontem à década de 1920, quando, conforme Kuhlman Jr. (2000, p. 8), “[...] criam-se as primeiras instituições, chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país”, o acesso à educação entre os bens pequeninos como um direito foi algo conquistado apenas no final do século XX, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Não foi sem lutas intensas que se inseriu em nossa Carta Magna o direito à Educação Infantil (EI) a todas as crianças de zero a seis anos de idade e, posteriormente, em função da reorganização da educação básica no País, para crianças até os cinco anos. Esse foi um avanço legal tão significativo quanto difícil de se concretizar, pois, embora na década de 1980 já houvesse muitas creches instaladas no País, todas vinculadas às Secretarias de Bem-Estar Social, pesquisas como as de Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) demonstraram que boa parte das vagas naquelas instituições eram preenchidas por crianças com idade entre cinco e seis anos.

Passados 11 anos da promulgação da CF/88, em 1996, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB detalhou o direito à EI a toda criança desde o nascimento, garantindo, ainda, como dever do Estado, sua oferta gratuita. Entre outros aspectos, essa Lei determinou um prazo para que todas as creches que até então se vinculavam a outras secretarias no âmbito dos municípios passassem a compor as secretarias de educação.

Como um direito de toda criança desde o nascimento até os 5 anos e 11 meses, com oferta gratuita pelo poder público, tal reconhecimento só foi conquistado, portanto, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF/88). Tal direito foi ratificado em 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e detalhado quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. O direito conquistado na letra da lei não significou sua garantia plena, especialmente no que se refere às creches. Tanto é assim que o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) pós LDB, aprovado em 2001 (BRASIL, 2001), estabeleceu como meta a garantia de 50% de atendimento à faixa de creche até o final da década, ou seja, 2011, entretanto, naquele ano a taxa de atendimento para essa faixa etária era de 24,5%, menos da metade prevista (BRASIL; INEP, 2018). Entre 2011, quando se encerrou a vigência do primeiro PNE pós LDB, e a aprovação de um novo, passaram-se três anos. Em 2014, a meta de universalização da pré-escola significou apenas uma ratificação daquilo que, por meio de Emenda Constitucional (EC), já havia sido aprovado, em 2009, pela EC 59 (BRASIL, 2009) com prazo de implementação até 2016. Tratava-se, portanto, de uma meta relativamente mais fácil de ser alcançada, posto que em 2011 já tínhamos uma taxa de atendimento total na pré-escola de 86% (BRASIL; INEP, 2018). Aliando-se esse fator às mudanças ocorridas entre 2005 e 2006, que tornaram obrigatória a matrícula das crianças de 6 anos no ensino fundamental (BRASIL, 2005) e ampliando sua duração para nove anos (BRASIL, 2006a), respectivamente, o cenário para estabelecer, em 2014, a meta de atender a 100% da população de 4 a 5 anos e 11 meses parecia mais tangível. Todavia, no caso da creche, o que se fez foi replicar a mesma meta já indicada em 2001, ou seja, atender, ao final do PNE 2014-2024, 50% da população de 0 a 3 anos.

Vale lembrar, ainda, que um ano após a promulgação da nova LDB, a criação do Fundef foi como um balde de água fria nas expectativas de profissionais, pesquisadores e militantes em defesa da EI, pois tal fundo vinculava seus recursos exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. Estudos elaborados no início da implantação do novo fundo, tais como os de Arelaro (1999) e Guimarães; Pinto (2001), apontavam para possíveis efeitos negativos na oferta de EI. O atendimento a crianças de até três anos, historicamente inferior ao destinado a crianças mais velhas, se viu novamente em risco com a aprovação do Fundef.

Após 10 anos de vigência do Fundef, conforme José Marcelino R. Pinto (2018, p. 858),

[...] por meio da EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006), foi criado o Fundeb, fundo também transitório, com data de extinção em 31 de dezembro de 2020, o que mantém a fragilidade institucional da política de financiamento da educação no país.

Todavia, o projeto original desse fundo, enviado para votação pelo executivo federal, não contemplava as creches, o que gerou uma reação nacional por parte de movimentos sociais em defesa da educação, pesquisadores e educadores contra tal proposta, o que fez com que o fundo, finalmente aprovado, sob a Lei n. 11.495 de 2007, abarcasse toda a educação básica em suas diferentes etapas e modalidades. O conhecido movimento “fraldas pintadas”, bem como o movimento “Fundeb pra valer”, ambos liderados pelo Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) foram fundamentais para garantir que o Legislativo incluísse as creches no novo fundo.

Pinto (2018, p. 859) ainda destaca outros aspectos relevantes sobre a criação desse novo fundo, afirmando que houve “[...] avanço nos mecanismos de controle social, ampliando a participação e restringindo a intervenção dos Executivos, o que, infelizmente, não tem impedido os constantes desvios dos recursos da educação”. Outro problema levantado pelo autor diz respeito aos fatores de ponderação, que não correspondiam aos custos reais das diferentes etapas e modalidades da educação básica nacional. Um terceiro alerta se refere à

[...] fixação de um índice mínimo de 60% do total de recursos do fundo para o pagamento dos professores, no caso do Fundef, e para os profissionais do magistério, no caso do Fundeb [...] considerando que tanto no caso do Fundef, já extinto, como no caso do Fundeb, os recursos apropriados pelos fundos não correspondem à totalidade dos recursos educacionais e que os gastos com pessoal em educação superam os 80% do custo total (PINTO, 2018, p. 259).

Sobre os custos das diferentes etapas e modalidades, e para o que aqui nos interessa, que é a EI, é preciso lembrar que, pouco antes da aprovação do Fundeb, o próprio Ministério da Educação (MEC) publicara documentos evidenciando que os custos para atendimento na EI, particularmente em creches, seriam necessariamente mais altos (BRASIL, 2006b).

Ademais, como salienta Correa (2011, p. 21):

[...] para haver efetividade, toda política pública dependeria, necessariamente, de três elementos principais: normas, de caráter mandatório, financiamento e fiscalização. Como um tripé de sustentação, a ausência de qualquer um dos três elementos representaria o risco de não se responder plenamente às demandas que originaram determinada política.

No caso da EI brasileira, os dados mostram avanços desde a CF/88, sobretudo no que se refere à legislação, mas, no tocante ao financiamento e à fiscalização, esse tripé ainda é

muito frágil. Assim, o velho dilema quantidade x qualidade segue como um desafio bastante atual. Pesquisas como as de Campos (2006), Correa (2011), Kramer (2009) entre outras, evidenciam que as unidades ainda carecem de muitos elementos para que uma qualidade efetiva seja assegurada. Qualidade entendida como resultado das relações entre os sujeitos, de aspectos mais subjetivos, mas, também, no que se refere às condições objetivas de oferta (FALCIANO; SANTOS; NUNES, 2016): nesse período faltavam recursos materiais ou de infraestrutura nas unidades; isso sem contar a falta de cursos de formação continuada, jornadas exaustivas, baixo reconhecimento da carreira, falta de relações produtivas entre as secretarias de educação e as unidades, dentre outros aspectos.

Ainda em 2006, mesmo ano de aprovação da EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006c) que criou o Fundeb, a pesquisa “Consulta sobre qualidade na educação infantil”, realizada pela CNDE, com apoio do MIEIB e cujo relatório técnico (CAMPOS; CRUZ, 2006) tornou-se livro, ouviu diferentes sujeitos envolvidos com essa etapa educacional, incluindo as próprias crianças (no caso, as de pré-escola), em diferentes regiões do País (Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Impressiona como as crianças dessas diferentes regiões falam em brinquedos e alimentos que, conforme as conclusões do estudo, faziam parte de seus desejos, mas não estavam presentes nas escolas. Cabe ressaltar que, do ponto de vista do gasto por aluno, esses insumos representam pequeno impacto, como apontam as estimativas do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) (CARREIRA; PINTO, 2007).

Em 2007, logo após a aprovação da EC 53/2006 e ano de regulamentação do Fundeb, Fúlvia Rosemberg produz um texto com base em sua participação no Seminário *Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais*, em Curitiba, e alerta sobre alguns aspectos. Embora a nova lei houvesse reconhecido o direito à creche na partilha dos recursos, não haveria um consenso pleno em nossa sociedade sobre as responsabilidades quanto ao cuidado das crianças bem pequenas e dos bebês. Ao contrário:

Até a década de 1970, o consenso era que apenas crianças necessitadas, órfãs, abandonadas, enfim, filhas de famílias e mães problemáticas, deveriam ser educadas e cuidadas em instituições coletivas (ROSEMBERG, 2007, p. 2).

O alerta vale para nos lembrar que o cuidado da criança, principalmente aquelas até os 3 anos de idade, sempre foi uma responsabilidade atribuída à família, mais exatamente à mulher. Assim:

Para o sistema educacional brasileiro público é uma experiência completamente nova esta de acolher crianças tão pequenas, especialmente os bebês. Além disso: a de assumir a integração entre cuidar e educar. Com efeito, diferentemente do que ocorreu em outros países, a escola brasileira sempre adotou o tempo parcial. Sua função focal tem sido escolarizar. É apenas hoje que se começa a discutir o tempo integral, apesar de o tempo integral ter sido incluído na agenda do movimento de luta pró-creche desde sua criação (ROSEMBERG, 2007, p. 3-4).

Conforme a autora: “Apesar de fundamental, por estabelecer as bases de uma concepção nacional de EI, o consenso estabelecido pela Constituição de 1988 e pelo ECA foi superficial” (ROSEMBERG, 2007, p. 4).

As provocações feitas por Rosemberg nos instigam a refletir se e como a ampliação dos recursos para a EI seria suficiente para alterar uma dada cultura muito arraigada de que,

principalmente no caso da creche, as crianças deveriam ser acolhidas apenas no âmbito doméstico, da família.

Evidentemente a autora reconhece a entrada da EI no Fundeb como um ganho, destacando ainda que pela primeira vez a sociedade civil organizada foi a público para disputar os recursos para a educação, mas destaca:

É indispensável manter a mobilização social pela causa da EI para que a aplicação da lei do FUNDEB na EI contribua para a melhoria do bem-estar da criança, e, com isto, eliminar a dívida da sociedade e da educação brasileiras para com a EI e a criança pequena (ROSEMBERG, 2007, p. 3-4).

Em 2020, quando expira o Fundeb, o que podemos dizer tomando como referência os alertas feitos à época de sua aprovação?

## Entre avanços e desafios: a educação infantil durante a vigência do Fundef e Fundeb

O que mais se destaca desde a aprovação do Fundef, no que se refere à EI no Brasil, mesmo com os prognósticos negativos, diz respeito à ampliação na oferta de vagas, seja na creche seja na pré-escola. Desse modo, é muito significativo o crescimento na taxa de atendimento na faixa de 0 a 3 anos no período que vai do ano de aprovação da LDB, 1996, até 2017, como indica a Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução da taxa de atendimento na faixa de 0 a 3 anos por UF (%)<sup>2</sup>**

	Taxa de atendimento 0 a 3 anos (%)				
	1996	1998	2007	2015	2017
AC	6,1	3,8	8	14	19
AL	3,6	10	14	22	25
AM	6,1	6,3	9,1	9,7	12
AP	1,4	3,5	13	9	8
BA	5,4	6,3	17	22	30
CE	8,7	10	23	33	36
DF	10	10	22	25	23
ES	11	10	28	31	33
GO	3,9	4,6	12	22	25
MA	5,8	5,3	19	23	30
MG	5,2	7,4	20	31	34
MS	6,3	7,3	23	34	33
MT	1,2	4,3	14	29	29
PA	7,1	6,6	12	14	21
PB	5,6	6,7	20	29	32
PE	7,8	10	21	24	28

<sup>2</sup> Tomou-se como referência, quando os dados estavam disponíveis: 1996 (aprovação da LDB e Fundef), 1998 (1º ano do Fundef obrigatório); 2007 (1º ano do Fundeb); 2015 (taxa de atendimento antes da PNAD contínua) e 2017 (PNAD contínua).

PI	6,2	11	19	21	28
PR	6,6	8	24	37	37
RJ	11	12	27	33	32
RN	12	12	26	33	37
RO	5,6	3,7	8,3	20	22
RR	17	7,3	15	18	21
RS	9	10	20	38	41
SC	11	13	31	46	47
SE	7,3	12	20	26	27
SP	9	9	30	44	47
TO	2,3	5,6	14	22	30
Brasil	7,4	8,7	22	30,4	34

Fonte: PNAD/IBGE.

Como se pode observar, o país saiu de um patamar de 7,4% da taxa de atendimento, em 1996, para 34% em 2017, um aumento expressivo de 4,6 vezes.

Todavia, o que se constata também são as desigualdades nessas taxas, tanto em seu ponto de partida quanto em termos de seu crescimento nas diferentes regiões. Assim, quanto ao ponto de partida, 1996, enquanto tínhamos no DF, RJ e SP, respectivamente, 10%, 11% e 9%, em 2017 SP saltou para 47, RJ para 32 e o DF ficou em 23% da taxa de atendimento, mesmo sendo uma das unidades mais ricas da federação. Em outros estados, que em 1996 apresentavam taxas baixíssimas, constata-se um esforço maior, sendo este o caso de MT (24 vezes) e TO (13 vezes). Curiosamente, ambos foram estados criados a partir do desdobramento de unidades federadas pré-existentes, separação esta que se mostrou positiva, ao menos no que se refere à garantia do direito à educação infantil. Não obstante os avanços, preocupa a baixa taxa, em 2017, do Amapá (8%), Amazonas (12%) e mesmo do Pará e Roraima (ambos com 21%) e Rondônia (22%), além do caso já citado do DF, com apenas 23%.

Se atentarmos para os diferentes recortes temporais da Tabela 1, veremos um dado surpreendente, pois em pleno período do Fundef, considerando que o fundo entrou em vigor obrigatoriamente em todo o País em 1998, a taxa mais do que dobrou (2,5 vezes), chegando a triplicar em muitos estados. Esse dado chama a atenção, porque, um ano após a sua promulgação, a criação do Fundef gerou apreensão entre profissionais, pesquisadores e militantes em defesa da EI, pois tal fundo vinculava seus recursos exclusivamente ao ensino fundamental. Como já citado, estudos elaborados no início da implantação do Fundef chamavam a atenção para seus possíveis efeitos negativos na oferta de EI (ARELARO, 1999; GUIMARÃES; PINTO, 2001 entre outros).

Contudo, e felizmente, com relação à faixa etária correspondente às creches, o que se observa é que, mesmo no período do Fundef houve um crescimento robusto. No período de 1998 a 2007 a taxa cresceu 13 pontos percentuais (p. p), enquanto no período de 2007 a 2017 esse crescimento foi de 12 p. p.

A expansão identificada pode ser explicada, em primeiro lugar, por uma melhoria nas estatísticas educacionais relativas às creches que passaram a integrar o Censo Escolar do Inep. Outro fator foi a aprovação do PNE 2001-2011 (Lei 10.072/2001) que estabelecia a

ampliação das matrículas na EI de forma a atender, até 2011, 50% na faixa de 0 a 3 anos de idade, 80% na faixa de 4 e 5 anos e 100% na faixa de 6 anos. Fundamental também foi a ação dos movimentos sociais.

Dessa forma, o que a análise da evolução do atendimento na EI nas últimas duas décadas parece indicar é o caráter complexo da implementação das políticas públicas que refletem o jogo de forças que perpassam o Estado. Como aponta Poulantzas (2000, p. 143), “[...] o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e a classe dominada”. Os avanços foram inegáveis e, em certa medida, superaram as expectativas quando da aprovação do Fundef, mas também vale lembrar que em 2017, já com 10 anos de Fundeb, ainda não haviam sido alcançadas as metas de atendimento de 0 a 3 anos do PNE 2001-2011 (com prazo limite para 2011), e que acabaram repetidas no PNE 2014-2024, assim como a obrigatoriedade de 4 e 5 anos como se verá.

Na Tabela 2, a seguir, temos o perfil do atendimento entre 2007, primeiro ano do Fundeb, e 2017 no que se refere à localização geográfica em que vivem as crianças, bem como em relação às suas características étnico-raciais e entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres.

**Tabela 2 – Perfil do atendimento de 0 a 3 anos**

	Taxa 0 a 3 anos		
	2007	2015	2017
Urbano	24	33	37
Rural	10	15	20
Branco	24	34	38
Negro	19	27	31
20 + ricos	41	52	55
20 + pobres	13	20	25

Fonte: PNAD/IBGE.

Infelizmente, a constatação que a Tabela 2 nos leva a chegar é a de que, embora tenha havido aumento da oferta em todos os casos, a desigualdade instaurada quando do “descobrimento” do Brasil persiste ao longo do tempo. Analisando um período de uma década de Fundeb, constatamos que as crianças em idade de frequência à creche que vivem na zona rural apresentam uma taxa de frequência à escola que é quase a metade do percentual daquelas que vivem na área urbana. O acesso entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres e suas respectivas taxas de matrículas escancaram como ela tem se dado de modo absolutamente desigual, não obstante o significativo avanço entre os mais pobres. A desigualdade entre negros e brancos é outro indicador que aponta, embora com menor impacto, uma desigualdade estrutural. Constata-se também que, não obstante a melhoria no período, a distância na taxa em todos os indicadores mostrados na Tabela 2 (localização, etnia e riqueza) aumentou, ou manteve-se inalterada.

Já no caso das crianças de 4 e 5 anos, a situação das taxas de atendimento é bem melhor, até porque já se partiu de um percentual mais elevado, tendo em vista a longa história da pré-escola no Brasil. De todo modo, como veremos, em 2017 alguns estados ainda estavam longe de cumprir a EC59/2009, segundo a qual, até 2016, todas as crianças de 4 e

5 anos deveriam estar matriculadas. A Tabela 3 apresenta a evolução da taxa de atendimento de 4 e 5 anos por UF para o período de 1996 a 2017.

**Tabela 3 – Evolução da taxa de atendimento na faixa de 4 e 5 anos por UF (%)**

UF	Taxa de atendimento 4 e 5 anos (%)				
	1996	1998	2007	2015	2017
AC	50	47	61	74	82
AL	37	50	79	83	90
AM	45	46	73	76	82
AP	24	33	57	70	73
BA	42	49	83	95	96
CE	54	66	91	96	98
DF	50	51	78	87	86
ES	42	37	79	91	94
GO	31	36	65	84	88
MA	49	53	85	95	97
MG	35	40	78	92	95
MS	31	31	69	86	91
MT	29	30	60	84	89
PA	46	53	72	82	91
PB	47	61	87	92	97
PE	51	57	82	95	91
PI	57	62	79	97	98
PR	30	33	74	89	91
RJ	61	62	84	93	91
RN	59	59	91	96	97
RO	34	35	53	82	88
RR	40	57	81	91	93
RS	30	29	53	80	88
SC	44	51	78	94	93
SE	60	68	84	93	94
SP	46	45	87	94	95
TO	26	32	72	91	93
Brasil	43	47	79	91	93

Fonte: PNAD/IBGE.

Percebe-se que a taxa de atendimento mais do que dobrou de 1996 a 2017, chegando a 93% neste último ano. O maior avanço se deu também no Mato Grosso e Tocantins. Três estados da região Norte (Amapá, Acre e Amazonas) apresentavam taxas abaixo de 85%, em 2017. Segundo o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2010 (BRASIL; INEP, 2018), a tendência era de que o Brasil conseguisse alcançar 100% de atendimento na faixa de 4 e 5 anos entre 2019 e 2020. Ocorre que com o cenário construído a partir do golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a eleição



de um governo ultrarreacionário e neoliberal em 2018, os avanços têm sido lentos, ou nulos, nesse período. Como mostra o referido relatório, são muitas as metas do último PNE que não serão cumpridas.

Na Tabela 4, a seguir, verificamos o perfil do atendimento entre crianças de 4 a 5 anos entre 2007 e 2017.

**Tabela 4 – Perfil do atendimento de 4 a 5 anos**

	Taxa 4 e 5		
	2007	2015	2017
Urbano	82	92	94
Rural	67	85	90
Branco	81	92	94
Negro	7	90	93
20 + ricos	93	96	96
20 + pobres	68	88	91

Fonte: PNAD/IBGE.

Embora para esta faixa etária as discrepâncias não sejam tão agudas quanto o são para a faixa de 0 a 3 anos, alguns aspectos chamam a atenção. Por exemplo, em 2007, apenas 67% das crianças nessa faixa e residentes na zona rural frequentavam a pré-escola e, em 2017, ainda que este percentual tenha se elevado 13 p. p., a taxa na zona rural ainda é 4 p. p. abaixo da zona urbana. A desigualdade entre brancos e negros chegou a 1 p. p. e, entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, também diminuiu sensivelmente, mas ainda é de 5 p. p. Destaquemos, ainda, que vencido o prazo estabelecido para que todas as crianças de 4 a 5 anos estivessem matriculadas (2016), esse índice não foi atingido nem pelos segmentos mais privilegiados.

Um último olhar sobre a taxa de atendimento pode ser feito considerando o porte dos municípios. Nesse caso, as fontes confiáveis referem-se aos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010), o mais recente. Constata-se que, quanto menor o município, menor a taxa de atendimento no caso da faixa de 0 a 3 anos de idade; assim, enquanto em 2010, nos municípios até 10 mil habitantes essa taxa era de 16% (4%, em 2000); na faixa de 10 mil a 20 mil habitantes era de 17% (5%, em 2000); entre 20 mil e 50 mil, 18% (6%, em 2000); entre 50 mil e 100 mil, 21% (7%, em 2000); entre 100 mil e 500 mil, 24% (9%, em 2000) e, finalmente, entre os 42 municípios com mais de 500 mil habitantes (0,8% do total de municípios), essa taxa chegou a 29% (13%, em 2000), ou seja, quase o dobro da primeira faixa, que engloba 2.450 municípios (44% do total). Já na faixa etária de 4 a 5 anos de idade as diferenças deixam de ser significativas em função do tamanho dos municípios.

## **A evolução da matrícula e a divisão de responsabilidades pela oferta educacional na educação infantil**

### *Creches*

A Tabela 5 a seguir apresenta a evolução da matrícula municipal nas creches.

**Tabela 5 – Evolução da matrícula municipal em creches por UF 1996-2018**

UF	Matrículas			
	1996 <sup>3</sup>	1998	2007	2017
Acre	0	508	2.894	10.269
Alagoas	0	1.588	9.203	33.502
Amapá	0	192	678	2.574
Amazonas	0	4.044	11.094	20.684
Bahia	0	14.695	75.929	131.095
Ceará	0	20.886	76.136	122.135
Espírito Santo	0	14.802	36.316	65.746
Goiás	0	3.364	27.519	57.368
Maranhão	0	4.662	31.146	90.827
Mato Grosso	0	2.763	24.036	56.257
Mato Grosso do Sul	0	2.684	21.486	46.755
Minas Gerais	0	6.482	69.166	191.044
Pará	0	8.616	27.208	60.796
Paraíba	0	7.819	16.653	38.532
Paraná	0	22.896	84.066	152.451
Pernambuco	0	7.043	30.040	53.507
Piauí	0	10.499	21.251	40.257
Rio de Janeiro	0	7.281	67.850	140.153
Rio Grande do Norte	0	11.851	38.047	43.065
Rio Grande do Sul	0	4.681	49.534	114.155
Rondônia	0	1.661	5.212	8.362
Roraima	0	0	1.591	4.457
Santa Catarina	0	21.709	67.588	136.609
São Paulo	0	64.530	232.171	564.217
Sergipe	0	1.928	6.522	16.122
Tocantins	0	1.619	8.512	19.295
Brasil	0	248.803	1.041.848	2.220.234

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Parte-se de um patamar de 0 em 1996 porque até este ano os dados não eram sistematizados no Censo Escolar, lembrando que, antes da aprovação da LDB, a etapa de creche não era considerada como na área de educação. Se compararmos a matrícula municipal total no Brasil entre 1998 e 2017, verificaremos o enorme crescimento de quase nove vezes na oferta por parte desse ente federado, indicando que os municípios foram os grandes responsáveis pela expansão na taxa de atendimento discutida no item anterior.

A Tabela 6 analisa o comportamento da oferta de matrículas em creches pela rede estadual.

<sup>3</sup> Não há dados para o ano de 1996.

**Tabela 6 – Evolução da matrícula estadual em Creche 1996-2007**

UF	Matrículas			
	1996	1998	2007	2017
Acre	0	145	91	0
Alagoas	0	277	8	34
Amapá	0	156	203	43
Amazonas	0	414	99	14
Bahia	0	1.817	614	198
Ceará	0	451	180	353
Distrito Federal	0	1.331	1.829	1.004
Espírito Santo	0	143	17	0
Goiás	0	1.028	67	0
Maranhão	0	49	13	2
Mato Grosso	0	348	357	263
Mato Grosso do Sul	0	920	298	295
Minas Gerais	0	601	414	0
Pará	0	1.085	0	14
Paraíba	0	1.877	2.348	30
Paraná	0	257	3	128
Pernambuco	0	683	267	440
Piauí	0	981	98	0
Rio de Janeiro	0	545	507	69
Rio Grande do Norte	0	1.139	139	0
Rio Grande do Sul	0	22	264	96
Rondônia	0	237	518	427
Roraima	0	118	93	0
Santa Catarina	0	1.008	1.425	43
São Paulo	0	14	698	923
Sergipe	0	369	82	0
Tocantins	0	181	169	100
Brasil	0	16.196	10.801	4.476

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Ao analisar a Tabela 6 constatamos como os estados, que em todos os casos ofertavam creche em 1998, vão se eximindo dessa oferta de modo acentuado. Muitos deles, por exemplo, zeraram a oferta, sendo que, de um total de 16.196 em 1998, o Brasil contava com apenas 4.476 matrículas em creches de redes estaduais em 2017, muito provavelmente vinculadas a universidades.

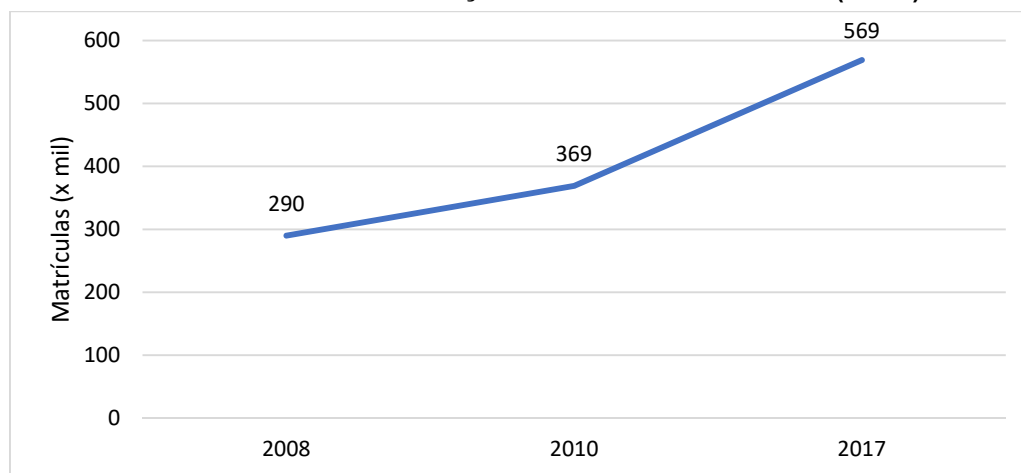
Já a Tabela 7 apresenta a evolução das matrículas na rede privada.

**Tabela 7 – Evolução da matrícula privada em Creche 1996-2017**

UF	Matrículas			
	1996	1998	2007	2017
Acre	0	82	127	654
Alagoas	0	3.248	3.205	10.271
Amapá	0	336	902	1.131
Amazonas	0	1.519	2.269	5.860
Bahia	0	4.759	15.541	42.974
Ceará	0	7.737	24.216	42.313
Distrito Federal	0	8.061	10.297	28.101
Espírito Santo	0	3.381	6.809	6.348
Goiás	0	1.600	11.638	21.241
Maranhão	0	3.864	11.872	27.373
Mato Grosso	0	1.543	5.467	8.575
Mato Grosso do Sul	0	2.053	6.166	10.578
Minas Gerais	0	24.914	78.027	107.730
Pará	0	1.239	3.952	10.307
Paraíba	0	1.172	2.888	13.255
Paraná	0	14.250	35.314	51.177
Pernambuco	0	7.910	20.119	47.742
Piauí	0	1.051	3.269	6.798
Rio de Janeiro	0	11.984	51.500	103.362
Rio Grande do Norte	0	3.275	11.957	13.740
Rio Grande do Sul	0	2.819	34.255	71.995
Rondônia	0	1.640	2.411	2.407
Roraima	0	101	362	1.884
Santa Catarina	0	7.451	19.720	31.825
São Paulo	0	27.428	177.629	503.637
Sergipe	0	726	1.484	6.225
Tocantins	0	1.497	2.681	3.120
Brasil	0	145.640	544.077	1.180.623

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Impressiona como houve aumento da matrícula nessa rede, crescendo oito vezes, patamar próximo ao da rede municipal. Não se pode esquecer, contudo, que parte das matrículas da rede privada é composta por escolas conveniadas com o poder público. Pelo Gráfico 1, a seguir, que mostra a evolução da matrícula conveniada no Brasil, ela saltou de 290 mil, em 2008, para 569 mil, em 2017, ou seja, chegando a praticamente metade do total da matrícula privada, neste último ano, um claro mecanismo de privatização da oferta por meio de subsídio público (OLIVEIRA; BORGHI, 2013). Entre 2008 (ano mais próximo do início do Fundeb com dados disponíveis) e 2017, a participação da rede conveniada cresceu de 16,4% para 17% da matrícula total, e de 46,5% para 48,2% na matrícula privada total.

**Gráfico 1 – Creches: evolução da matrícula conveniada ( x mil)**

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

A Tabela 8 apresenta a participação da matrícula conveniada em creche por UF frente à matrícula total, em 2017.

**Tabela 8 – Participação da matrícula em creche conveniada na matrícula total – 2017**

UF	Matrícula conveniada ÷ Matrícula total %
Acre	0
Pará	1
Rio Grande do Norte	1
Alagoas	2
Espírito Santo	2
Sergipe	2
Piauí	3
Amazonas	3
Paraíba	3
Tocantins	3
Ceará	4
Bahia	5
Mato Grosso	6
Amapá	6
Rondônia	6
Roraima	8
Santa Catarina	8
Pernambuco	9
Paraná	9
Mato Grosso do Sul	9
Goiás	12
Rio de Janeiro	13
Maranhão	14
Rio Grande do Sul	17
Minas Gerais	19

São Paulo	31
DF	42
Brasil	17

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Os dados do Censo Escolar apontam uma participação significativa no DF, com 42% do total, e nos estados de São Paulo, com 31%, Minas Gerais, com 19% e Rio Grande do Sul, com 17%, que corresponde à média do País, um índice significativo e que indica que uma das saídas dos municípios para ampliar as taxas de atendimento se deu pela via do conveniamento, especialmente nas UFs indicadas. Com exceção do Maranhão, com expressivos 14% de participação; nos estados das regiões Norte e Nordeste os índices ficam abaixo de 10%. Apenas na cidade de São Paulo, em 2017, a rede conveniada abrangia 1623 creches conveniadas e 230 mil matrículas (BRASIL; INEP, 2018), que representavam 67% do total da matrícula no município, quatro vezes a matrícula municipal e mais de 40% do total das matrículas conveniadas do País. No DF a matrícula conveniada correspondia a mais de 11 vezes a matrícula pública no mesmo ano. Os estados de SP (337 mil), MG (57 mil), RJ e RS (31 mil, cada um) respondem por 80% do total de matrículas conveniadas, em 2017, basicamente concentradas em poucos e grandes municípios.

A Tabela 9, tendo como referência a distribuição das matrículas em creche entre as diferentes dependências administrativas, mostra o grande papel exercido pela rede municipal nessa oferta, com algumas exceções, como se virá.

**Tabela 9 – Participação da rede municipal na oferta em creche por UF – 2017**

UF	Matrícula municipal ÷ Matrícula total %
Distrito Federal	3
Pernambuco	53
São Paulo	53
Rio de Janeiro	58
Rio Grande do Sul	61
Minas Gerais	64
Amapá	69
Roraima	70
Sergipe	72
Goiás	73
Ceará	74
Paraíba	74
Rondônia	75
Paraná	75
Bahia	75
Rio Grande do Norte	76
Alagoas	76
Maranhão	77
Amazonas	78
Santa Catarina	81
Mato Grosso do Sul	81

Pará	85
Piauí	86
Tocantins	86
Mato Grosso	86
Espírito Santo	91
Acre	94
Brasil	65

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.  
\*DF: rede distrital.

O Brasil apresentou uma média de 65% da matrícula em creche sob responsabilidade direta dos municípios. Se a esse índice somarmos os 17% da rede conveniada, chega-se a um percentual de 82% de responsabilidade direta ou indireta dos municípios, em 2017. Tendo em vista a grande expansão de matrículas no período, percebe-se as dificuldades que se apresentam para o cumprimento das metas do PNE, ainda mais tendo em vista o impacto nas finanças públicas provocado pela pandemia do Covid-19. Contata-se ainda que, embora com exceções, a rede municipal, ou distrital, no caso do DF, é menor onde maior é a taxa de conveniamento. Ressalta-se também, em confronto com a Tabela 1, que com exceção de São Paulo, com uma taxa de atendimento de 0 a 3 anos de 44%, e Rio Grande do Sul, com 38%, nos estados onde a participação municipal fica abaixo de 70 % (DF, PE, SP, RJ, RS, MG e AP) as taxas de atendimento não são necessariamente elevadas, o que acentua a desigualdade do acesso a essa etapa. Particularmente preocupante é a situação de Pernambuco, com participação municipal de apenas 53% no total de matrículas e taxa de atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos de 24%, e do Amapá, com 69% da rede municipal, mas taxa de atendimento de apenas 9%.

Um último aspecto interessante é verificar se a expansão nas matrículas teve como contrapartida uma redução na oferta em tempo integral. A Tabela 10 analisa esse processo por grandes regiões do País.

**Tabela 10 – Evolução da participação das matrículas em tempo integral em creches na matrícula total por grandes regiões (% do total)**

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C-Oeste
2007	60	31	33	68	79	60
2017	57	25	27	67	77	57

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Os dados da Tabela 10 mostram, inicialmente, um diferente perfil de atendimento em tempo integral entre as regiões. Assim, a região Sul lidera essa oferta, com 77%, em 2017, seguida pelo Sudeste, com 67% e Centro Oeste com 57%. No polo oposto encontram-se as regiões Norte, com apenas 25%, e o Nordeste, com 27%, sempre para o ano de 2017. Na comparação com 2007, primeiro ano do Fundeb, observa-se uma queda de 3 p. p para o Brasil, sendo mais acentuada no Norte e Nordeste, com 6 p. p. Assim, pode-se dizer que, embora de forma não expressiva, uma parte da expansão se fez à custa da redução da oferta em tempo integral. Na comparação com a Tabela 1, a baixa oferta em tempo integral ajuda a entender por que as taxas de atendimento de alguns estados da região Nordeste encontram-se próximas da média brasileira, embora se saiba que os recursos disponíveis, mesmo com o Fundeb, sejam inferiores. Ou seja, com o tempo parcial, uma mesma sala comporta duas turmas distintas, ampliando o atendimento, à custa da qualidade.

Vejam os dados, então, os dados sobre a pré-escola.

## Pré-escola

A Tabela 11 apresenta a evolução da matrícula municipal da pré-escola de 1996 a 2017.

**Tabela 11 – Evolução da matrícula municipal em Pré-Escola por UF 1996-2017**

UF	Matrículas			
	1996	1998	2007	2017
Acre	3.507	3.475	18.080	24.956
Alagoas	38.786	38.001	67.104	62.847
Amapá	2.358	5.205	10.876	17.383
Amazonas	16.672	24.708	94.508	106.148
Bahia	187.359	171.540	328.983	269.989
Ceará	141.777	149.520	197.943	167.725
Distrito Federal				
Espírito Santo	44.551	57.411	83.830	89.674
Goiás	31.068	38.164	67.588	112.662
Maranhão	133.735	142.430	243.214	190.012
Mato Grosso	19.526	26.575	52.862	81.573
Mato Grosso do Sul	21.033	24.196	45.635	56.649
Minas Gerais	257.172	317.469	288.617	369.840
Pará	83.300	99.349	218.168	207.424
Paraíba	49.114	55.169	69.498	66.044
Paraná	105.056	128.788	132.253	206.843
Pernambuco	84.332	90.714	162.119	143.151
Piauí	56.270	38.985	83.429	76.514
Rio de Janeiro	111.310	122.875	210.603	224.177
Rio Grande do Norte	45.332	57.401	57.162	64.910
Rio Grande do Sul	62.196	69.086	82.637	167.482
Rondônia	11.851	11.858	27.011	33.200
Roraima	1.893	2.726	8.765	15.943
Santa Catarina	101.141	99.462	107.730	153.261
São Paulo	831.409	894.951	1.004.337	882.321
Sergipe	42.945	47.970	52.783	40.441
Tocantins	15.149	15.061	20.563	34.756
Brasil	2.498.842	2.733.089	3.736.298	3.865.925

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Se considerarmos o período de 1998 (Fundef pleno) até 2007, vemos uma expansão significativa em todo o País, correspondendo, na média, a 37%. Nos estados da região Norte constata-se, em plena vigência do Fundef, um crescimento vigoroso, assim como no Rio de Janeiro, Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Já no período seguinte, na vigência do Fundeb, a expansão foi menor, 3,4%, em média, tendo em vista uma taxa de atendimento já bem mais elevada e mudanças legais. Trata-se da alteração da duração da pré-escola, que passou das faixas etárias de 4 a 6 anos, para apenas 4 e 5 anos, com a incorporação das crianças de 6 anos ao ensino fundamental, que passou a ter 9 anos de duração, através da



Lei 11.274/2006, o que implicou na redução de uma coorte etária, o que torna qualquer análise da evolução das matrículas mais complexa, até porque a lei estabeleceu o prazo até 2010 para a adaptação dos sistemas. Essa mudança legal ajuda a entender inclusive porque em alguns estados houve queda na matrícula. De toda forma, estados que apresentavam baixa taxa de atendimento na faixa de 4 e 5 anos, como Amapá, Acre, Paraná e Rio Grande do Sul tiveram uma expansão significativa nas matrículas.

Já a Tabela 12 analisa a mesma evolução para a rede estadual.

**Tabela 12 – Evolução da matrícula estadual em Pré-Escola por UF 1996-2017**

UF	Matrículas			
	1996	1998	2007	2017
Acre	8.256	9.246	6.176	424
Alagoas	10.134	2.869	1.214	343
Amapá	13.929	10.464	6.253	351
Amazonas	13.211	8.378	117	10
Bahia	93.841	12.317	2.144	721
Ceará	26.488	3.466	1.252	661
Distrito Federal	27.840	22.028	50.034	41.330
Espírito Santo	28.924	7.587	19	0
Goiás	33.587	27.429	1.125	0
Maranhão	35.346	27.166	1.008	152
Mato Grosso	17.401	5.335	752	337
Mato Grosso do Sul	11.794	1.710	163	154
Minas Gerais	89.398	12.968	10.226	537
Pará	71.768	29.684	94	30
Paraíba	14.729	21.049	13.278	129
Paraná	7.939	5.333	523	822
Pernambuco	20.360	3.141	4.837	1.728
Piauí	33.661	23.945	839	0
Rio de Janeiro	42.301	33.198	10.875	155
Rio Grande do Norte	19.549	6.999	658	0
Rio Grande do Sul	64.090	62.243	36.439	3.278
Rondônia	14.587	12.091	896	540
Roraima	8.325	9.562	4.812	0
Santa Catarina	41.847	16.691	15.796	49
São Paulo	1.033	134	503	427
Sergipe	16.020	21.699	4.789	0
Tocantins	12.419	11.450	935	52
Brasil	778.777	408.182	175.757	52.230

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Tal como no caso da creche, as matrículas em pré-escola sob a responsabilidade das redes estaduais caíram drasticamente, evidenciando um processo de municipalização da pré-escola, já que, em 1996, havia quase 780 mil crianças matriculadas e, em 2017, esse número passava de pouco mais de 52 mil, uma queda de 93%. As alterações legais na LDB de 1996 trouxeram mudanças também no entendimento sobre a quem caberia a oferta de cada etapa educacional. No caso da EI ela passa a ser prioridade – e não exclusividade, é sempre bom

lembrar – dos municípios. O problema é que estes entes são também prioritariamente responsáveis pelo ensino fundamental, juntamente com as redes estaduais. Efeito central nesse processo teve também o Fundef e, depois, o Fundeb, pois, ao não contabilizarem as matrículas estaduais na EI, induziram, de forma inexorável, a transferência, para os municípios, das matrículas estaduais até então existentes. Só no período do Fundef a queda foi de 57%.

A Tabela 13 analisa agora o comportamento da rede privada de ensino no mesmo período.

**Tabela 13 – Evolução da matrícula privada em Pré-Escola por UF 1996-2017**

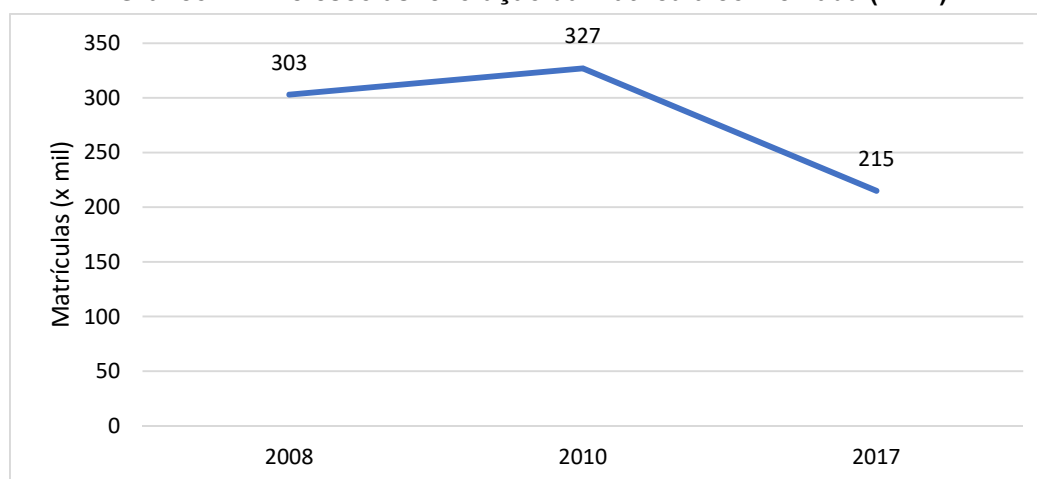
UF	Matrículas			
	1996	1998	2007	2017
Acre	1.212	1.328	1.579	1.418
Alagoas	21.285	15.802	13.036	19.387
Amapá	2.446	2.907	5.220	3.360
Amazonas	11.424	10.738	10.877	13.077
Bahia	66.968	70.860	78.374	92.741
Ceará	109.672	93.555	63.688	63.703
Distrito Federal	27.353	28.693	19.436	26.832
Espírito Santo	16.198	15.083	15.537	11.090
Goiás	26.657	22.566	28.010	39.993
Maranhão	69.312	56.077	49.187	42.642
Mato Grosso	12.366	9.536	8.916	13.630
Mato Grosso do Sul	17.787	13.432	12.396	11.813
Minas Gerais	103.132	101.503	99.697	104.420
Pará	26.993	21.455	26.594	27.917
Paraíba	25.545	22.375	19.351	30.862
Paraná	63.961	61.120	51.723	55.011
Pernambuco	72.935	61.727	75.827	85.374
Piauí	24.798	20.308	20.501	16.906
Rio de Janeiro	84.579	115.098	97.051	138.877
Rio Grande do Norte	27.686	29.391	27.058	24.119
Rio Grande do Sul	29.777	29.373	45.011	68.413
Rondônia	7.000	8.444	8.068	5.300
Roraima	1.028	1.444	1.780	2.620
Santa Catarina	42.724	30.339	23.583	28.869
São Paulo	155.013	167.111	240.108	229.103
Sergipe	17.210	12.652	14.860	18.554
Tocantins	3.947	3.983	5.846	6.214
Brasil	1.069.008	1.026.900	1.063.314	1.182.245

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Os dados da Tabela 13 indicam uma estabilidade muito grande nas matrículas da rede privada. Se lembrarmos, contudo, que em 2006 (com prazo até 2010) houve uma redução na duração da pré-escola de 3 para 2 anos e que, na rede privada, essa adaptação foi mais rápida que na rede pública, pode-se afirmar que houve, sim, uma expansão significativa das matrículas privadas entre 2007 e 2017.

De forma análoga à creche, vamos encontrar também nas pré-escolas o fenômeno do conveniamento, mas com algumas peculiaridades. A primeira delas é que, como mostra o gráfico 2, observa-se, inicialmente, um pequeno crescimento, seguido por um movimento de queda, de tal forma que as matrículas conveniadas, em 2017, representavam 71% do valor inicial da série, com queda de 29%. Esse processo pode ser explicado pelas mudanças na regulamentação do Fundeb. Em sua versão original, o § 3º do art. 8º da Lei 11.494/2007 permitia o cômputo das matrículas conveniadas de pré-escola para efeito de recebimento de recursos do fundo por apenas 4 anos, ou seja, até 2011. Com isso, havia uma sinalização clara para os municípios no sentido de progressivamente encerrar os convênios na pré-escola. Posteriormente esse prazo foi estendido para final de 2016 (leis 12.695/2012 e 12.837/2013) e, finalmente, através das alterações feitas pela Lei 13.348/2016, podem ser contabilizadas as matrículas conveniadas com pré-escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos 'até a universalização da pré-escola', ou seja, uma redação suficientemente ambígua, que transformou em letra morta a intenção do legislador original. Não obstante essas mudanças legais, os dados parecem indicar uma opção do poder público de reduzir os convênios nessa etapa, mas nada garante que não possam ocorrer mudanças nessa tendência.

**Gráfico 2 – Pré-escolas: evolução da matrícula conveniada (x mil)**



Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Um segundo elemento, que distingue o conveniamento na pré-escola frente às creches, é sua pequena participação nas matrículas totais. Assim, com base em dados do Censo Escolar (BRASIL; INEP, 2008; 2007), em 2008 essa participação era de 7,2% do total das matrículas, caindo para 5,2%, em 2017. Nesse último ano sete unidades apresentavam índice de conveniamento acima de 5% da matrícula total: Rio Grande do Sul, com 11%; Maranhão, com 9,6%; DF, com 7,9%; Minas Gerais, com 7,6%; Goiás, com 6%; Amapá, com 5,7% e Santa Catarina, com 5,2%.

A Tabela 14, tendo como referência a distribuição das matrículas em pré-escola entre as diferentes dependências administrativas, mostra como as redes municipais foram assumindo um papel predominante na oferta dessa etapa.

**Tabela 14 – Evolução da participação da rede municipal na matrícula total em Pré-Escola 1996-2017 (% do total)**

UF	Participação da rede municipal nas matrículas(%)			
	1996	1998	2007	2017
Acre	27	25	70	93
Alagoas	55	67	82	76
Amapá	13	28	49	82
Amazonas	40	56	90	89
Bahia	54	67	80	74
Ceará	51	61	75	72
Distrito Federal*	50	43	72	61
Espírito Santo	50	72	84	89
Goiás	34	43	70	74
Maranhão	56	63	83	82
Mato Grosso	40	64	85	85
Mato Grosso do Sul	42	62	78	83
Minas Gerais	57	73	72	78
Pará	46	66	89	88
Paraíba	55	56	68	68
Paraná	59	66	72	79
Pernambuco	47	58	67	62
Piauí	49	47	80	82
Rio de Janeiro	47	45	66	62
Rio Grande do Norte	49	61	67	73
Rio Grande do Sul	40	43	50	70
Rondônia	35	37	75	85
Roraima	17	20	57	86
Santa Catarina	54	68	73	84
São Paulo	84	84	81	79
Sergipe	56	58	73	69
Tocantins	48	49	75	85
Brasil	57	66	75	76

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

\*DF: rede distrital.

Os dados da Tabela 14 dão uma ideia clara do grande esforço efetuado pelos municípios, passando de 57% do total, em 1996, para 76%, em 2017; um aumento de 33% na participação. Em 2017, em apenas três entes (DF, Paraíba e Sergipe) essa participação estava abaixo de 70%. Cabe ressaltar que a já citada Lei 11.274/2006, que reduziu para duas coortes etárias essa etapa, facilitou um pouco esse avanço da participação do setor público municipal nas matrículas, ao liberar vagas para a EI, embora tenha gerado problemas na qualidade do atendimento para as crianças de 6 anos no ensino fundamental (CORREA, 2011).

Finalmente, a Tabela 15 apresenta a evolução da participação das matrículas em tempo integral nessa etapa.

**Tabela 15 – Evolução da participação das matrículas em tempo integral em pré-escolas na matrícula total por grandes regiões (% do total)**

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C-Oeste
2007	9,1	1,5	2,7	12	27	9,7
2017	11	1,8	4,3	13	27	8,8

Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

Os dados apontam para uma presença muito pequena do tempo integral na pré-escola, com um ligeiro crescimento de 2,1 p. p. entre 2007 e 2017 para a média do País. Observa-se também uma grande variação entre as regiões, ficando, em 2017, a região Norte com apenas 1,8%; o Nordeste com 4,3%; o Centro-Oeste com 8,8% (única região que apresentou queda); o Sudeste com 12% e somente a região Sul, com 27%, com uma presença mais significativa de pré-escolas em tempo integral. Entre os estados, em 2017, destacam-se com índices acima de 20%: Paraná (28%), Santa Catarina (24%) e Rio Grande do Sul (21%).

## Para além dos números

Para encerrar, ainda que provisoriamente, a análise do período, em especial no que se refere à vigência do Fundeb, sobre a EI, tomaremos algumas das provocações feitas por Fúlvia Rosemberg em 2007. Naquele momento, além do já exemplificado no início deste texto, a autora indagava sobre quais “tentações” adviriam com a aprovação do fundo.

A mitologia grega já me servira de inspiração: no final dos anos 1990, evoquei Sísifo, herói trágico que viveu a maldição de empurrar a pedra montanha acima mas que por imposição dos deuses, de seu destino trágico, escorregava eternamente ladeira abaixo. Qual a maldição de Sísifo na educação infantil brasileira? Sua instabilidade, a ameaça constante de rebaixamento para soluções milagrosas e de ocasião, o que dificulta a construção contínua de sua identidade, de competências brasileiras para a instalação de um modelo brasileiro sólido de instituição educacional pública para crianças pequenas com qualidade e equidade (ROSEMBERG, 2007, p. 8).

E, com o Fundeb, a realidade de sua vigência nos faz crer que a maldição de Sísifo ainda é válida como metáfora para descrever a EI no país? Para tal superação o fundo teria de “expandir a oferta com equidade e qualidade” (ROSEMBERG, 2007, p. 8). Segundo a autora seriam tarefas do Fundeb superar toda sorte de discriminações, tais como as de idade, as de cor/raça e as econômicas (ROSEMBERG, 2007, p. 8).

Se de um lado é inegável que o avanço na quantidade de crianças matriculadas foi de grande monta, não é menos verdade que algumas desigualdades se mantiveram, particularmente em relação à creche. O próprio valor de ponderação, embora tenha sofrido alterações a maior ao longo do tempo, ainda não se mostrou efetivamente suficiente para atender a critérios de qualidade tais como os definidos pelo CAQi (PINTO, 2019). Dentre eles destacamos o número de crianças por turma e a infraestrutura necessária, isso sem contar a falta de formação continuada.

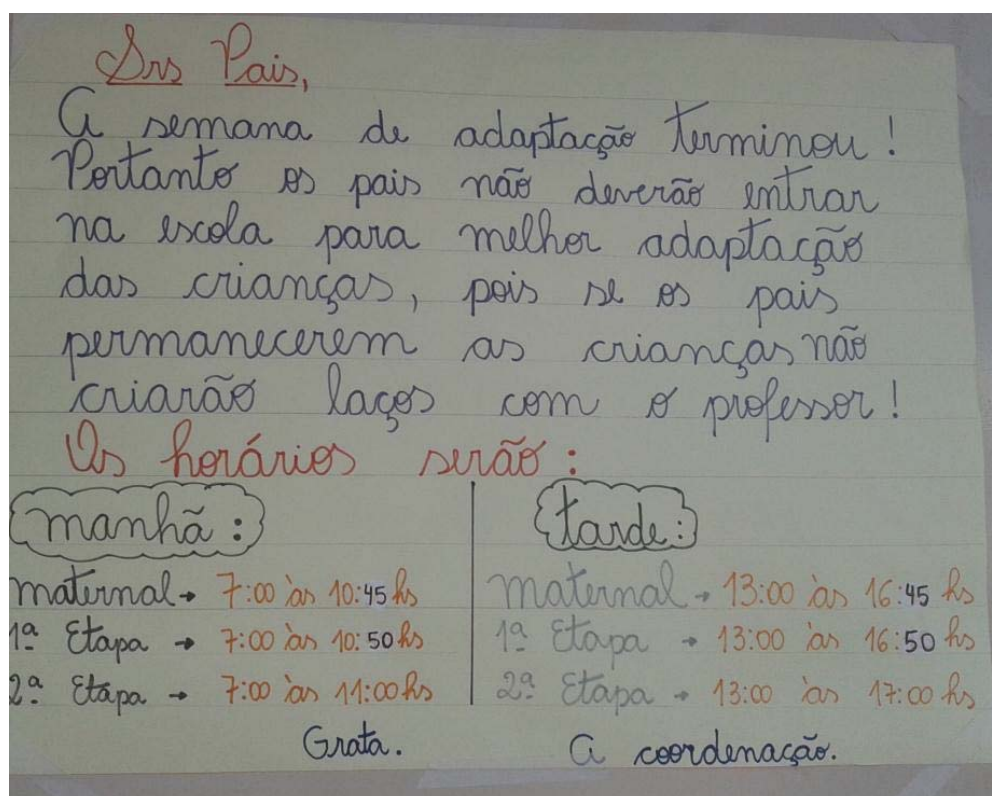
Assim, pesquisas como as de Correa (2018), que acompanhou a gestão em 12 municípios da microrregião de Ribeirão Preto, identificaram que muitas práticas no interior de creches e pré-escolas não se alteraram e, portanto, respondendo às indagações de Rosemberg (2007), a melhora no padrão de financiamento ainda não foi suficiente para que se construísse um modelo sólido de identidade da EI, onde discriminações de gênero, raça/etnia, etárias e econômicas fossem superadas. Além disso, identificou-se crianças em

fila de espera para vagas em creches, mesmo nos municípios de maior porte; número excessivo de crianças por turma e auxiliares que não são professores contratados para o exercício da docência. Quando discutimos o conceito de gestão democrática como mediação que considera a participação de todos os envolvidos no trabalho educativo em creches e pré-escolas, acentuamos a necessidade de se considerar os fins da EI. No entanto, mesmo aquelas finalidades explicitadas em legislação são, na maioria dos casos, desconhecidas ou desrespeitadas.

Quanto à rotina de trabalho nessas UEI, não apenas a cisão explícita entre cuidado e educação tem sido uma constante, mas também todo um conjunto de regras disciplinares e práticas “pedagógicas” muito “típicas” do Ensino Fundamental foram constatadas. Na escola em que Bucci (2016) e Ferreira (2016) realizaram as observações, para além das filas e da aplicação de exercícios de treino viso-motor, inclusive com a utilização de apostilas adquiridas de um sistema privado de ensino, havia um sinal sonoro demarcando a divisão do tempo, e as crianças, sempre que tinham condutas consideradas inadequadas, eram levadas até a direção, onde recebiam severas repreensões da diretora e onde, não raramente, permaneciam de castigo, mesmo as mais novas, de três anos de idade.

Já o estudo de Natália Cançado (2017), realizado em outro município do conjunto que compôs pesquisa mais ampla coordenada por Correa (2018), evidenciou como a colonização da EI pelo ensino fundamental pode chegar a extremos. Nesse caso, o município organiza o que denominam *Sistema Municipal de Avaliação (SIMA)*, pelo qual se aplica, anualmente, uma prova padronizada a todas as crianças da pré-escola. A prova, além de ser igual para toda a rede e respondida individualmente, é aplicada por professoras estranhas ao grupo, e não pela responsável pela turma, sob o pretexto de que assim não há interferência de qualquer espécie. Todo o processo de avaliação – que também envolve um “diagnóstico” sobre as “hipóteses” de escrita das crianças – é coordenado por uma funcionária da SME, designada como “mediadora pedagógica”. Ao final das avaliações são produzidos gráficos com os resultados por unidade e todo o processo é muito semelhante ao que já ocorre no País, desde 1990, quando foi instituído o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de abrangência nacional, e suas réplicas, criadas no âmbito dos estados e de alguns municípios para avaliar o ensino fundamental e médio.

Finalmente, o caso mais exemplar sobre os desafios quanto à democratização da gestão – e do desrespeito que Rosemberg (2007) antevia em 2007, quando da aprovação do Fundeb – diz respeito à interação das unidades com as famílias e à escuta das crianças. Ferreira (2016), enquanto acompanhava as atividades no início do ano letivo, verificou que o período comumente identificado como de “adaptação” foi pouco cuidadoso, tanto com as famílias quanto com as próprias crianças. A figura abaixo ilustra em poucas palavras essa situação (FERREIRA, 2016, p. 62):



Recado exposto no portão da escola. Foto: Káren A. B. Ferreira. 13/02/2014.

Assim, na segunda semana de atividades, enquanto muitas crianças ainda choravam para entrar ou permanecer na pré-escola, mesmo aquelas com três anos, suas famílias já eram impedidas de adentrar em suas dependências, sob o pretexto de que, se entrassem, as crianças não estabeleceriam vínculos com as professoras. Ocorre que no interior da unidade, após a entrada, as crianças que choravam não eram acolhidas pelas professoras, mas, pelas auxiliares, fora de suas salas de referência. Caso persistisse o choro, a criança era levada até a diretora, que telefonava para a família solicitando que viessem buscá-la.

## Considerações finais

Um fundo pode resolver questões de qualidade? O que é qualidade? Ou, como indaga Pinto (2014): Dinheiro traz felicidade? O autor responde que um financiamento adequado é condição necessária, embora não suficiente, para a existência de uma escola de qualidade.

Se é inegável que avançamos quanto às normas para regular os sistemas e redes, bem como avançamos em número de crianças matriculadas, tanto em creches quanto em pré-escolas, sobretudo a partir do Fundeb, que passou a dirigir parte de seus recursos à essa etapa educacional, é fato também que os mecanismos de controle social não foram suficientes para se garantir um melhor uso dos recursos disponíveis. Todavia, é preciso evidenciar que os recursos destinados à EI foram e são absolutamente insuficientes, sobretudo para a creche, sendo este o segmento dentro da etapa com o maior custo, em especial em função da menor razão de crianças por docente e da jornada predominante em tempo integral, fatores que impactam diretamente no custo por aluno (FARENZENA, 2005; CARREIRA; PINTO, 2007).

Assim, em que pese a permanência de desigualdades na oferta e o aumento do atendimento conveniado, também comemoramos com Fúlvia Rosemberg (2007) a visibilidade e a disputa pública por recursos para a EI, incluindo a creche e retomando o slogan da década de 1970, quando o movimento feminista gritava em São Paulo que o filho não era só da mãe. Comemoramos, ainda, o salto expressivo no número de matrículas públicas. Na EI, esse aumento foi de 103% entre 1998 e 2017, mesmo se retirando a faixa etária de seis anos. Se consideramos apenas creche, no mesmo período, a rede pública teve um aumento de 970%. Isso nos dá fôlego para seguir lutando por um Fundeb permanente (já que o que está em vigor se encerra em dezembro de 2020) e que seja orientado pelo Caqi e pelo CAQ, tal como previsto no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

## Referências

ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a.

BRASIL. Lei 9424, de 24/12/1996. Regulamenta o Fundef e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b.

BRASIL. Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Básica, 2006b.

BRASIL. Emenda Constitucional, nº 53, de 19/12/2006. Cria o Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006c.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20/06/2007. Regulamenta o Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59 de 11/11/2009. Amplia a obrigatoriedade escolar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.

BRASIL. Lei. 10.172, de 9/01/2011. Aprova o Plano nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.



BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014.

BUCCI, L. “**A escola é da diretora?**”: A gestão de uma pré-escola municipal sob o olhar das crianças. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CAMPOS, M. M. (Coord.). **Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. São Paulo: FCC; MEC; BID, 2010.

CAMPOS, M. M.; CRUZ, S. H. V. **Consulta sobre qualidade na educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito**. São Paulo: Cortez, 2006.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CANÇADO, N. F. C. **Avaliação na Educação Infantil e Participação: desafios para a gestão**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Ed. Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CORREA, B. **Ensino Fundamental de nove anos: análise de uma experiência no interior do estado de São Paulo**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 13 maio 2020.

CORREA, B. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 5, p. 20-29, 2011.

CORREA, B. A gestão da educação infantil em 12 municípios paulistas. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, 2018.

FALCIANO, B. T.; SANTOS, E. C.; NUNES, M. F. R. Infraestrutura escolar: um critério de comparação da qualidade na educação infantil. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 880-906, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4021>>. Acesso em: 09 maio 2020.

FARENZENA, N. et al. (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP/MEC, 2005.

FERREIRA, K. A. B. **A gestão em uma pré-escola pública: considerações sobre as práticas de uma diretora**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. **Em Aberto**, v. 74, p. 92-105, 2001.

KRAMER, S. (Org.). **Retratos de um desafio - crianças e adultos na Educação Infantil**. São Paulo: Ática, 2009.

KUHLMAN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro**, n. 14, maio/ago. 2000.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, p. 605-624, 2011.

PINTO, J. M. R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, 2014.

PINTO, J. M. R. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, out./dez. 2018.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa (Online)**, v. 52, p. 24-40, 2019.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SEMINÁRIO EDUCAR NA INFÂNCIA: PERSPECTIVAS HISTÓRICO-SOCIAIS, 2007, Curitiba. **Apresentação**. Curitiba, agosto 2007. Disponível em: <<http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

**José Marcelino de Rezende Pinto** é licenciado em Física pela Universidade de São Paulo (1982), bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (1985), com mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1989 e 1994). Atualmente é professor titular da Universidade de São Paulo.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8355-2561>

E-mail: [jmrpinto@ffclrp.usp.br](mailto:jmrpinto@ffclrp.usp.br)

**Bianca Cristina Correa** é graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - FEUSP - (1996), fez mestrado (2001) e doutorado (2006) em Educação na mesma instituição. Atualmente é professora no curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP), na área de Políticas e Práticas da Educação Infantil, onde também integra o Programa de Pós-Graduação em Educação. Entre março de 2015 a agosto de 2017 coordenou o curso de Pedagogia da FFCLRP

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1906-8729>

E-mail: [biancacorrea@ffclrp.usp.br](mailto:biancacorrea@ffclrp.usp.br)

*Recebido em 28 de abril de 2020*

*Aprovado em 14 de julho de 2020*

### Editores do volume 10

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil  
 José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

### Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

### Conselho Editorial

<b>Alejandro Morduchowicz</b> Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	<b>Maria Beatriz Luce</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Andréa Barbosa Gouveia</b> Universidade Federal do Paraná, Brasil	<b>Maria Dilnéia Espíndola Fernandes</b> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
<b>Fernanda Saforcada</b> Universidade de Buenos Aires, Argentina	<b>Nelson Cardoso do Amaral</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil
<b>Jacques Velloso</b> Universidade de Brasília, Brasil	<b>Nicholas Davies</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil
<b>João Monlevade</b> Senado Federal, Brasil	<b>Robert E. Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil
<b>Jorge Abrahão de Castro</b> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	<b>Romualdo Portela de Oliveira</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Lisete Regina Gomes Arelaro</b> Universidade de São Paulo, Brasil	<b>Rosana Gemaque Rolim</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Luis Carlos Sales</b> Universidade Federal do Piauí, Brasil	<b>Rubens Barbosa de Camargo</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Luiz de Sousa Junior</b> Universidade Federal da Paraíba, Brasil	<b>Theresa Adrião</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil
<b>Luiz Fernandes Dourado</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil	<b>Tristan McCowan</b> University of London, Reino Unido
<b>Magna França</b> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	<b>Vera Jacob</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Marcos Edgar Bassi</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	<b>Vera Peroni</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Maria Angélica Pedra Minhoto</b> Universidade Federal de São Paulo, Brasil	<b>Vitor Henrique Paro</b> Universidade de São Paulo, Brasil

### Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva  
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira  
 Revisão de inglês: Sabrina Ferreira