

## DOSSIÊ EDUCAÇÃO INFANTIL

### ARTIGO - QUAL É O VALOR DE UMA EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE?

**BRUNO TOVAR FALCIANO**<sup>1</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9067-8293>

< [bruno@tovar.com.br](mailto:bruno@tovar.com.br) >

**MARIA FERNANDA REZENDE NUNES**<sup>1</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3696-9369>

< [nunes.mariafernandarezende@gmail.com](mailto:nunes.mariafernandarezende@gmail.com) >

<sup>1</sup> Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, Capital (RJ), Brasil.

**RESUMO:** A presente investigação propõe-se a problematizar como se dará a avaliação da oferta da educação básica e a refletir sobre diretrizes que possam subsidiar parâmetros de qualidade para a primeira etapa dessa educação após as determinações do novo Fundeb. Para tanto, são analisados dados do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir dos quais discutimos o quão distante está o *wishfull thinking* da educação infantil. Demonstramos que o acesso das crianças à creche e à pré-escola precisa ser mais equitativo, o investimento público precisa ser direcionado às redes públicas, e que a alocação de recursos se apresenta como mecanismo fundamental para a redução da desigualdade. Por fim, os achados sinalizam para reforçar o conceito do Custo Aluno Qualidade (CAQ), em que é preciso dimensionar os insumos necessários para prover o acesso de todas as crianças a uma educação infantil de qualidade.

**Palavras-chave:** avaliação da educação infantil, financiamento educacional, custo aluno qualidade, indicadores de qualidade.

### ARTICLE - WHAT IS THE VALUE OF A QUALITY EARLY CHILDHOOD EDUCATION?

**ABSTRACT:** This study aims to problematize the future evaluation of K-12 educational offer and reflect on the guidelines that may ground quality parameters for childhood education after the determinations of the new Fundeb. We analyzed data from School Census of K-12 Education done by Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) and the Demographic Census of IBGE. Based on this data we discuss how far the wishful thinking of childhood education lies. We show that children's access to kindergarten and preschool needs to be more equitable, public investment needs to be guided towards public systems, and that the allocation of resources is a key mechanism to reducing inequality. Finally, our findings point out the need to reinforce the concept of Custo Aluno Qualidade (CAQ- Student Quality Cost), sizing the necessary input to scale the access of all children to a quality childhood education.

**Keywords:** childhood education evaluation, educational funding, student quality cost, quality indicators.

## ARTÍCULO - ¿CUÁL ES EL VALOR DE UNA EDUCACIÓN INICIAL DE CALIDAD?

**RESUMEN:** La presente investigación se propone a problematizar cómo será la evaluación de la oferta de la educación básica y a reflexionar sobre directrices que puedan subsidiar parámetros de calidad para la primera etapa de esta educación tras las determinaciones del nuevo Fundeb. Para ello, son analizados datos del Censo Escolar de la Educación Básica del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP – en portugués) y del Censo Demográfico del Instituto de Geografía y Estadística (IBGE), a partir de los cuales discutimos lo distante que está el wishfull thinking de la educación infantil. Demostramos que el acceso de los niños a la guardería y a la educación primaria necesita ser más equitativo, la inversión pública necesita ser direccionada a las redes públicas, y que el destino de recursos se presenta como mecanismo fundamental para la reducción de la desigualdad. Al final, lo que se encuentra señala para reforzar el concepto del Costo Alumno de Calidad (CAQ – en portugués), donde es necesario dimensionar los insumos necesarios para proveer el acceso de todos los niños a una educación infantil de calidad.

**Palabras clave:** evaluación de la educación infantil, financiamiento educacional, costo alumno calidad, indicadores de calidad.

lo *wishfull thinking* de la educación infantil. Se ha demostrado que el acceso de los niños a las guarderías y preescolares necesita ser más equitativo, la inversión pública dirigida a las redes públicas y que la evaluación de la asignación de recursos se presenta como un mecanismo fundamental para reducir la desigualdad. Finalmente, los hallazgos apuntan a reforzar el concepto de Costo de la Calidad Estudiantil (CAQ) donde es necesario dimensionar los insumos necesarios para facilitar el acceso de todos los niños a una educación inicial de calidad.

## INTRODUÇÃO

Desenvolvemos este artigo a partir de indagações produzidas no âmbito do Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro (FPEI-RJ)<sup>1</sup>, por ocasião dos debates gerados pela tramitação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (BRASIL, 2020a, 2020b). A pergunta “Qual é o valor de uma educação infantil de qualidade?” abarcou o tema central dos debates, que tiveram como objetivo analisar e compreender as perspectivas do financiamento e suas decorrências na educação infantil. O novo Fundeb, agora permanente, passa a garantir constitucionalmente uma parcela relevante do financiamento da educação básica. A partir dele, há o aumento da complementação da União e a implementação de um novo sistema de redistribuição dos recursos. Além dessas características, o texto legal também inova ao colocar em evidência as discussões sobre a qualidade da oferta, ao incluir o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e ao vincular parte do investimento ao desempenho de resultados educacionais. O intenso debate em torno do direito à educação provocado pelos diferentes movimentos sociais e entidades científicas, como Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), entre outros, gerou a investigação em tela que se propõe a problematizar como se dará a avaliação da oferta e a refletir sobre diretrizes que possam subsidiar os parâmetros de qualidade na primeira etapa da educação básica após as determinações do novo Fundeb. Para tanto, os dados do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) serão fontes privilegiadas. Organizamos o artigo em três partes. Inicialmente, retomamos algumas concepções e disputas que giraram em torno do financiamento da educação infantil e que trazem reflexos para a avaliação da oferta educacional. Em seguida, construímos argumentos que definem pontos essenciais para uma avaliação da oferta que busque encontrar o valor de uma educação infantil de qualidade. Por fim, refletimos sobre as limitações e as potências dos novos marcos regulatórios para a educação infantil.

## FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: RETOMANDO CONCEPÇÕES E DISPUTAS

A expressão “O rei está nu” intitula artigo escrito por Abramovay e Kramer (1984), em que as autoras mostram como o discurso oficial da década de 1980, promovido a partir da implantação do

---

1 O Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro (FPEI-RJ) congrega professores, pesquisadores e profissionais da educação, das secretarias municipais, de entidades públicas, privadas e comunitárias em torno do reconhecimento da criança como sujeito de direitos e da educação infantil como direito da criança e dever do Estado. Alguns pontos que norteiam suas ações: a abertura dos serviços à efetiva participação das famílias; a ampliação dos serviços; a oferta e flexibilização do atendimento em período parcial ou integral; a transparência das normas de acesso; a implementação de propostas pedagógicas participativas baseadas em conhecimentos que considerem a criança como sujeito ativo e interativo e parte integrante do contexto sociocultural; a implementação de projetos de formação inicial e continuada dos profissionais de educação infantil, visando sua qualificação específica e ampla; e a inclusão dessa etapa na política de financiamento.

Programa Nacional de Educação Pré-escolar, programa implantado pelo Ministério da Educação (MEC) em 1981, rebatia as críticas deferidas pela comunidade científica a esse modo de atendimento, esvaziando a importância da educação infantil (no caso da pré-escola), sob a alegação de que ela teria objetivos em si mesma: “já que a pré-escola não é responsável pelo desempenho no 1º grau, ela até não necessita de qualidade, podendo ser informal, não convencional, assistemática etc.” (ABRAMOVAY; KRAMER, 1984, p. 33). Foi alicerçada nessas ideias que se deu a expansão da educação das crianças pequenas, em que as inconsistências desse Programa – mais de cem crianças por unidade, profissionais leigos e voluntários, instalações precárias – reproduziam a política compensatória e alijavam os questionamentos sobre qual modelo educacional poderia trazer contribuições às crianças, principalmente àquelas pertencentes ao quartil mais pobre da população do País.

As razões da decisão do MEC para atuar na área da educação pré-escolar, na qual exerceu uma “função supletiva junto aos sistemas de ensino através da SEPS/SDE/COEPRE e do MOBREAL” (BRASIL, 1981, p. 5), foram objeto de muitas pesquisas na área da história, da sociologia e da psicologia (PILOTTI; RIZZINI, 1995; ROSEMBERG, 2002; LEITE FILHO, 2006; CARVALHO, 2015; entre outras), embora ainda sejam escassas aquelas ancoradas na perspectiva do financiamento e da avaliação do atendimento. Por esse motivo, voltar a esse passado, certamente, nos ajuda a compreender as demandas dos movimentos de luta pela educação infantil que antecederam o Fundeb permanente e o campo de disputas em que elas se inserem. Tal como afirma o documento que inaugura o Programa Nacional de Educação Pré-escolar (1981), seria preferível “distribuir um pouco para muitos, assegurada sua eficácia, em vez de muito para poucos, o que acentuaria cada vez mais as desigualdades educacionais” (BRASIL, 1981, p. 6). Em relação às metas, o Programa previa o atendimento de 500 mil crianças por ano e a cobertura de 50% das crianças na faixa etária da pré-escola<sup>2</sup> até 1985, sendo que, segundo o MEC, a população de 4 a 6 anos estava estimada em sete milhões de crianças (BRASIL, 1981, p. 12). A pergunta mote ecoa: qual era o valor dessa educação?

Os custos variarão de uma unidade da Federação para outra, de um município para outro, em função de uma série de variáveis como os níveis de remuneração do pessoal envolvido, o número de crianças por professor, a participação da família, de monitores e estudantes de 1º e 2º graus, o tipo de equipamentos físicos utilizados e de outras características mais ou menos próximas das formas não convencionais de educação pré-escolar. Devido às variações apontadas, não é possível determinar, a priori, o custo médio criança/ano. Sabe-se, no entanto, que a educação pré-escolar desenvolvida na forma convencional é onerosa, tornando-se necessário usar a criatividade na aplicação de meios e formas de mais baixo custo e que lhe assegurem a qualidade necessária. Seja como for, para as metas pretendidas, os recursos previstos no MEC, embora muito aumentados com relação aos anos anteriores, não são abundantes. Constituem, porém, um grande esforço inicial, através do qual o MEC deverá repassar cerca de 3 bilhões e 200 milhões de cruzeiros, esperando-se que os sistemas de ensino concorram com sua parte nesta tarefa. (BRASIL, 1981, p. 12).

Com o fim da ditadura civil-militar no Brasil, marcada pela eleição indireta para a presidência da república em 1985, cresce a ideia de uma nova base conceitual e jurídica para as crianças e a educação infantil: não mais como problema, mas como pessoa, sujeito de direitos. A definição legal na Constituição Federal promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) aponta para a superação do caráter assistencial, até então dominante, e passa a exigir uma atuação efetiva do sistema educacional nas suas diferentes instâncias: federal, estadual e municipal.

Essa constituição é considerada inovadora, pois estabeleceu a educação como um direito social e, para tal, definiu os responsáveis – família e Estado – pelo seu provimento. Para cumprir esse mandamento, estabeleceu ainda as fontes de financiamento que gerariam os recursos dos quais o Estado precisaria dispor para bancar os seus gastos. Em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996 (BRASIL, 1996b), também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais. No que tange à ação pública pela educação, a lei atribuiu à

---

2 Vale lembrar que a educação ainda era regida pela Lei Federal 5.692/71, promulgada no contexto da ditadura civil-militar, e que, para ingresso no ensino de 1º grau, o aluno deveria ter a idade mínima de 7 anos.

União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e pela expansão do ensino e consagrou uma estrutura de financiamento.

Entretanto, a despeito das mudanças políticas, jurídicas e educacionais bastante significativas, em termos de financiamento, não houve repercussão para o incremento de matrículas da recém-definida primeira etapa da educação básica, a educação infantil<sup>3</sup>. No contexto da época, as normas de financiamento do MEC/FNDE (1996–1998) fixavam como prioritários para a liberação de recursos os municípios vinculados ao Programa Comunidade Solidária, criado pelo Governo Federal como uma estratégia de combate à fome, à miséria e à exclusão social, dando atenção especial a 1.368 municípios caracterizados como bolsões de pobreza em 1998. Em relação às ações municipais passíveis de financiamento, destacaram-se as construções de creches segundo as normas preconizadas pelo programa e o apoio para a compra de material didático-pedagógico para os alunos do pré-escolar.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996a, 1996c), que teve a sua implantação automática em todo o território nacional a partir de 1º de janeiro de 1998, induz a reorganização das redes municipais de ensino. Por um lado, o Fundo aproxima a capacidade de gastos – o valor aluno/ano é o mesmo no estado – e aporta recursos (60%) para a valorização dos profissionais da Educação; por outro, representa um freio no compromisso dos sistemas municipais de ensino no processo de incorporação da creche e da pré-escola, pois, sendo um fundo especificamente destinado aos alunos do ensino fundamental, não inclui as crianças matriculadas na educação infantil e na educação de jovens e adultos dos cursos supletivos. Nesse sentido, chama-nos a atenção a consulta da então presidente do Inep, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena Guimarães Castro, ao Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre a possibilidade de inclusão de alunos de 6 anos no Censo Escolar do ensino fundamental, com repercussões na distribuição do Fundef. O parecer relatado pelo conselheiro João Monlevade (CNE, 1998) colocou-se favorável à matrícula antecipada para as crianças de 6 anos, afirmando que, nas redes públicas, Estados e Municípios em regime de colaboração poderão adotar o ensino fundamental com nove anos de duração. Afirma ainda que,

[...] a partir de 1999, os atuais alunos e possíveis candidatos às chamadas “classes de alfabetização” sejam inseridos obrigatoriamente no ensino fundamental, no caso das crianças de sete anos e mais, e na Educação Infantil ou Ensino Fundamental na hipótese de terem completado seis anos até o início do ano letivo. Consequentemente, o Censo Escolar de 1999 não deverá recensear matrículas sob denominação de “Classes de Alfabetização” (CNE, 1998, p. 480).

Como crianças matriculadas no ensino fundamental das redes públicas representam verbas, houve uma inserção, quase automática, desse grupo etário nessa fase do aprendizado, o que mudou também a própria estrutura desse nível, que passa a ter nove séries em lugar de oito. É importante ressaltar que o referido parecer traz uma série de dados para justificar a incorporação das crianças de 6 anos ao ensino fundamental, alegando que:

Independentemente da implantação do Fundef, que em 1998 pode ter acelerado as mudanças, milhares de famílias já matriculavam seus filhos de seis anos no ensino fundamental nas cidades, mesmo antes que a atual lei o permitisse, dezenas ou até centenas de sistemas estaduais ou municipais tinham propostas de matricular crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental ou em ciclos ou classes de alfabetização. Na realidade, é quase unânime a percepção dos pedagogos, confirmada pela experiência internacional, que a “idade própria” do início da alfabetização é de seis e não de sete anos (CNE, 1998, p. 478).

3 Somente a partir da LDBEN 9.394/1996, a educação infantil passa a constituir a primeira etapa da Educação Básica, devendo integrar-se aos sistemas de ensino de todo o País.

Às alterações ocasionadas pelo Fundef<sup>4</sup> somaram-se outras de cunho político e pedagógico: a aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2001–2010 (BRASIL, 2001) – que, em virtude dos vetos recebidos pelo governo FHC, principalmente no que tange aos recursos financeiros, transformou-se, na prática, em uma carta de intenções ou um ato declaratório; os elevados índices de repetência e distorção idade-série na 1ª série; e a organização do ensino fundamental em ciclos, entre outros. Como demonstra Esteves, ao estudar a implantação do Fundef no Rio de Janeiro, “o que se percebeu foi o acirramento de uma série de contradições preexistentes” (2007, p. 218), bem distante de uma prática de “justiça social” preconizada:

Isso porque o remanejamento de verbas promovido pelo FUNDEF penalizou, na maioria das vezes, ou as municipalidades mais pobres ou aquelas situadas nas regiões mais empobrecidas do Rio de Janeiro, cujas populações têm frequentemente na escola pública a única forma de acesso ao saber sistematizado e/ou espaço de sociabilidade e interação (ESTEVES, 2007, p. 213).

Mais uma vez, a educação infantil convive com dois grandes impasses na oferta, no atendimento e na ampliação de vagas:

O primeiro é explicitado na própria denominação do Fundo, onde se enuncia sua vinculação ao “ensino fundamental”, excluindo-se a educação infantil; o segundo decorre de sua gestão orçamentária. Dos 25% da receita de impostos e transferências destinados à educação, serão suficientes para cobrir as necessidades do ensino fundamental os 60% a ele alocados constitucionalmente? É possível garantir que os 40% restantes sejam canalizados para os demais segmentos da educação? (NUNES; ESTEVES, 1998, p. 217).

Segundo Cury, a revisão dessas questões leva-nos a “uma certa consciência de que tais planos são mais um otimismo exagerado do *wishfull thinking* (tomada de decisão baseada mais em desejo do que em bases racionais ou considerando um desejo como se ele já fosse realidade)” (CURY, 2011, p. 809). Foi com essa advertência que o enfrentamento desses desafios mobilizou os participantes do FPEI-RJ e do Mieib, com vistas a traçar argumentos em torno da inclusão da educação infantil na distribuição de recursos. Como esse Fundo é decenal, houve a possibilidade de mobilização para a inclusão da educação infantil na agenda pública, aprofundando estudos e exercícios em prol da sua viabilização. Vale destacar que, nas discussões da Câmara e do Senado para a aprovação do Fundeb 2005/2006, a creche não se fazia presente, apenas a pré-escola. Aí reside um problema, pois, na disputa de recursos, a creche representa o elo mais frágil da educação básica. Os discursos destacavam a potência desse espaço no desenvolvimento infantil, mas subestimavam a sua capacidade de influência na trajetória escolar dos indivíduos. “Direito à educação começa no berço e é para toda a vida” é a palavra de ordem do Movimento Fraldas Pintadas<sup>5</sup>, capitaneado pelo Mieib e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Na época, somente 11% das crianças tinham creche, sendo que apenas 6% na rede pública – sabia-se o que representava a inclusão e a expansão.

Hoje, completados mais de vinte anos de uma política de fundos, o que está em jogo com o novo Fundeb refere-se, dentre outros, a: (i) tornar-se permanente; (ii) incorporar o conceito do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), indicador que define o valor que deve ser investido anualmente por aluno em cada etapa e modalidade da educação básica; (iii) aumentar a complementação de recursos da União de 10% para 23%, representando maior capacidade redistributiva – avalia-se que cerca de 70% dos municípios terão a possibilidade de acessar esse complemento para garantir o investimento que lhes é minimamente necessário (ALVES; PINTO, 2020); (iv) garantir maior investimento em salários, incorporando trabalhadores da educação que estavam descobertos da garantia de remuneração; e (v) instituir um sistema híbrido de redistribuição que continua considerando um valor mínimo por aluno no

---

4 Destacamos que apenas em 2006 é instituída a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que amplia o ensino fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de 6 anos, e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.

5 A ideia do movimento surge no FPEI-RJ, em 2005, e ganha relevância nacional a partir da criação de uma logo produzida pelo cartunista Claudius Ceccon para protestar contra a PEC 415, que excluía a educação infantil da distribuição dos recursos do fundo das matrículas das crianças de 0 a 3 anos.

âmbito de cada estado e Distrito Federal, mas passa a considerar valores mínimos também em cada rede pública de ensino e valores condicionados à evolução de indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem que reduzam desigualdades.

Nesse cenário, novas perguntas surgem, questões do passado emergem com outras demarcações, e a pergunta sobre qual o valor de uma educação infantil de qualidade ainda ecoa. No contexto atual, essa indagação ganha renovados e importantes contornos que tensionam o debate em torno da avaliação da oferta da educação infantil. Essa etapa continua a necessitar de investimentos para sua expansão, e faz-se necessário priorizar a alocação dos recursos disponíveis visando a redução das desigualdades e a garantia dos direitos essenciais de todas as crianças de 0 a 6 anos, como os de acesso, insumos e processos compatíveis com as suas especificidades. Nessa direção, com o Fundeb permanente, novos critérios de avaliação da oferta vigoram na política de financiamento, visto que os recursos agora estarão atrelados a um valor mínimo por aluno estimado pelo CAQ e ao desempenho das redes de ensino.

Concebemos aqui a avaliação como um “[...] exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos [...]” (RUA, 2014, p. 103). No caso de programas governamentais como o Fundeb, entendemos ainda que essa avaliação deve contemplar procedimentos formais técnicos

[...] para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho ex-ante, implementação e validação ex-post de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (JANNUZZI, 2020, p. 43).

O caráter primário da avaliação é o de verificar se os objetivos propostos foram atingidos e subsidiar ações que redirecionem trajetórias e proponham novos caminhos (SOUSA, 2018b). Em se tratando do financiamento da educação infantil, poderíamos ir mais além e afirmar que essa avaliação deve apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades de atendimento das crianças de 0 a 6 anos (ROSEMBERG, 2001; RUA, 2014). Todavia, precisamos estar atentos aos referenciais de qualidade que patrocinam o processo de avaliação: eles condicionarão as informações produzidas induzindo políticas e práticas que não se realizam sem consequências (SOUSA, 2018a; SOUSA; PIMENTA, 2018). O conceito de qualidade está ligado aos valores e às perspectivas de quem os observa, e a avaliação, por consequência, “[...] supõe julgamento de valor com base em critérios que expressam uma dada noção de qualidade [...]” (SOUSA, 2014, p. 72) e que possuem direcionamento político, não estando assim livres da subjetividade humana (BAUER, 2019).

Diferentemente do enfoque exacerbado na proposição de indicadores que avaliam o desempenho das crianças na educação infantil que as pesquisas têm demonstrado (RIBEIRO, 2016; PIMENTA, 2017; BAUER; HORTA NETO, 2018; SOUSA, 2018a), pretendemos, neste artigo, alcançar outras finalidades da educação nacional para as quais não podem faltar recursos do Fundeb permanente, em que destacamos a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimento oficiais; e a garantia de um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1996b; 2020b). Tendo essas diretrizes como foco, desenvolvemos a seguir algumas ideias e argumentos que devem direcionar uma avaliação que busque encontrar o valor de uma educação infantil de qualidade.

## **O EQUILÍBRIO ENTRE A EXPANSÃO DA REDE E UM ACESSO MAIS EQUITATIVO**

Se analisarmos o acesso à educação infantil entre 1999 e 2019, período marcado com o início da vigência do Fundef e a entrada da educação infantil no Fundeb em 2006, veremos que, ao longo desses vinte anos, tanto o atendimento à creche quanto à pré-escola cresceram consideravelmente.

Destacamos, na Tabela 1, esses dois segmentos, que compõem a primeira etapa da educação básica, e vemos que a creche praticamente quadruplicou e a pré-escola aumentou em 23% o seu número de matrículas. O atendimento na creche passou a ser realizado em mais de 52 mil unidades e, na pré-escola, em mais de 21 mil novas escolas, bem como, para atender a esse novo contingente de crianças

que chegaram às escolas, foi necessário ainda a contratação de cinco vezes mais docentes para atuar na creche, e a equipe da pré-escola foi ampliada em mais de 50%. Em análise semelhante desses números, Vieira e Falciano concluem que eles

[...] impressionam, principalmente no atendimento às crianças de 0-3 anos de idade. É como se o Brasil tivesse aumentado, em média, ao longo de 20 anos, todos os dias, 400 matrículas em creche, aberto 7 escolas por dia e contratado 36 docentes diariamente só para esta etapa (VIEIRA; FALCIANO, 2020, p. 791).

**Tabela 1** – Número absoluto de matrículas, escolas e docentes do ensino regular em creche e pré-escola e sua variação entre os anos de 1999 e 2019

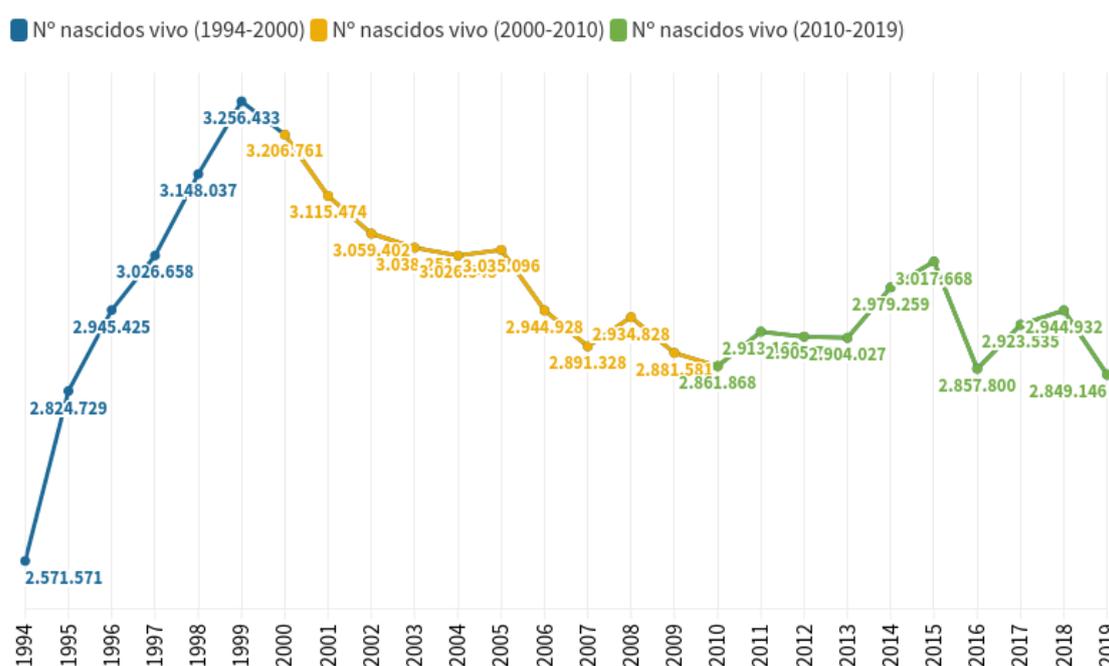
	Creche			Pré-escola		
	1999	2019	Varição	1999	2019	Varição
Número de matrículas	831.978	3.755.092	+2.923.114	4.235.278	5.217.686	+982.408
Número de escolas	18.603	71.403	+52.800	80.878	102.335	+21.457
Número de docentes	48.284	312.615	+264.331	214.123	327.699	+113.576

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir das sinopses do Censo Escolar da Educação Básica do Inep.

Sem dúvida, são aumentos consideráveis, e, com isso, a educação infantil conquistada em 2019 uma parcela significativa das matrículas, das escolas e dos docentes de toda a educação básica, mais precisamente, 19%, 64% e 27%, respectivamente. Todavia, nem toda essa ampliação de vagas se refletiu integralmente na ampliação do acesso, que ficou sujeito a diferentes movimentos demográficos ao longo desse período.

Se, por um lado, os últimos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010 apontam para uma redução da ordem de 16% tanto da população de 0 a 3 anos, com idade para frequentar a creche, quanto da população de 4 a 5 anos, com idade para frequentar a pré-escola, do outro lado, vimos mudanças na tendência do nascimento das crianças que pressionaram por mais vagas. Registramos esses movimentos através do Gráfico 1, no qual podemos notar que houve de fato uma redução do número de nascidos vivos entre os anos de 2000 a 2010, mas esse movimento foi reduzindo de intensidade, chegando-se a registrar um sensível aumento no período de 2010 a 2015.

**Gráfico 1** – Número de nascidos vivos no Brasil nos períodos de 1994–2000, 2000–2010 e 2010–2019



**Fonte:** elaborado pelos autores a partir dos dados do Datasus.

A dinâmica desses números reduziu a intensidade das taxas de queda da população, chegando a promover um crescimento da população de 0 a 5 anos nos últimos anos, contrariando hipóteses de que não seria mais necessária a expansão da oferta de vaga na educação infantil, uma vez que teríamos, progressivamente, cada vez menos crianças a serem atendidas. Vejamos, a seguir, alguns desses efeitos nas últimas projeções do IBGE (IBGE, 2021b). A Tabela 2 retrata a projeção da população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos em 2020, em que destacamos que, em 14 das 27 unidades da Federação, há a indicação de um aumento real da população de 0 a 3 anos na última década e, do mesmo modo, um aumento da população de 4 a 5 anos em 11 das 27 unidades da Federação.

**Tabela 2** – População de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos por unidade da Federação segundo o Censo Demográfico em 2010 e segundo projeções do IBGE em 2020

Unidades da Federação	População de 0 a 3 anos		Variação 2010 vs 2020	População de 4 a 5 anos		Variação 2010 vs 2020
	2010	2020		2010	2020	
<b>Brasil</b>	<b>11.796.673</b>	<b>11.789.720</b>	<b>-0,1%</b>	<b>6.160.763</b>	<b>5.942.008</b>	<b>-3,6%</b>
Acre	71.725	66.645	-7,1%	37.408	33.529	-10,4%
Alagoas	231.583	201.665	-12,9%	122.183	101.588	-16,9%
Amapá	63.535	63.838	0,5%	31.106	32.847	5,6%
Amazonas	321.770	323.634	0,6%	156.293	163.578	4,7%
Bahia	899.691	822.231	-8,6%	474.566	409.086	-13,8%
Ceará	542.496	525.655	-3,1%	282.584	262.600	-7,1%
Distrito Federal	168.113	166.928	-0,7%	86.292	78.334	-9,2%
Espírito Santo	212.558	230.537	8,5%	109.109	115.375	5,7%
Goiás	364.043	410.721	12,8%	191.814	212.532	10,8%
Maranhão	533.233	471.292	-11,6%	286.839	234.067	-18,4%
Mato Grosso	210.912	227.179	7,7%	111.732	114.149	2,2%
Mato Grosso do Sul	160.526	175.509	9,3%	82.466	88.277	7,0%
Minas Gerais	1.058.305	1.063.998	0,5%	566.275	533.733	-5,7%
Pará	633.288	575.036	-9,2%	327.094	288.982	-11,7%
Paraíba	239.639	229.013	-4,4%	128.546	115.021	-10,5%
Paraná	600.576	631.821	5,2%	313.171	316.780	1,2%
Pernambuco	587.245	548.237	-6,6%	305.149	278.952	-8,6%
Piauí	207.669	190.491	-8,3%	113.093	94.484	-16,5%
Rio de Janeiro	846.140	900.358	6,4%	435.460	453.533	4,2%
Rio Grande do Norte	203.907	189.885	-6,9%	107.386	97.109	-9,6%
Rio Grande do Sul	538.306	563.961	4,8%	294.658	288.939	-1,9%
Rondônia	108.024	112.400	4,1%	57.204	55.688	-2,7%
Roraima	41.004	48.091	17,3%	19.527	22.596	15,7%
Santa Catarina	340.152	389.562	14,5%	176.504	193.615	9,7%
São Paulo	2.365.893	2.423.717	2,4%	1.216.417	1.239.047	1,9%
Sergipe	142.187	136.180	-4,2%	73.147	67.913	-7,2%
Tocantins	104.153	101.136	-2,9%	54.740	49.654	-9,3%

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir das projeções populacionais do IBGE.

Não há dúvidas da importância alcançada pela educação infantil como primeira etapa da educação básica – são notórios os avanços nesse sentido nos últimos anos. Entretanto, ainda há desafios a serem superados, principalmente se objetivarmos o previsto na meta 1 do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014–2024, que é universalizar o acesso das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e atender no mínimo a 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche (BRASIL, 2014).

Para dimensionarmos o tamanho desse desafio, realizamos uma estimativa das populações de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos para 2020 a partir dos dados do IBGE. Essa estimativa foi realizada decompondo-se a população total dos municípios (IBGE, 2021a) pela mesma proporção da pirâmide etária do Censo Demográfico de 2010 e ajustando-se o valor final em cada faixa etária para corresponder

à projeção (IBGE, 2021b) quando totalizada em cada UF. Em seguida, comparamos os dados dessa nossa estimativa com o número de matrículas existentes tanto na creche quanto na pré-escola em cada um desses municípios.

O resultado desta análise está resumido na Tabela 3, na qual podemos observar que em mais da metade dos municípios precisamos de um aumento de +50% do número de matrículas em creche para atender a meta 1 do PNE 2014–2024, sendo que, em 14,9% dos municípios, esse aumento deveria ser da ordem de +200% se comparado aos dados de 2020<sup>6</sup>. Em relação à pré-escola, vemos que, em grande parte dos municípios (42,6%) há ainda uma pequena necessidade de expansão, isto é, um aumento menor do que +10% do número de matrículas; mas, praticamente em um a cada três municípios, deveríamos ter um aumento igual ou superior a 25%, de modo a atingir a universalização prevista no PNE 2014–2024.

**Tabela 3** – Distribuição do número de municípios segundo a faixa de expansão de matrículas em creche e pré-escola, necessária para se atingir a meta 1 do PNE 2014–2024 a partir de 2020

Faixa de expansão do número de matrículas	Creche		Pré-escola	
	Nº Municípios	Proporção em relação ao total	Nº Municípios	Proporção em relação ao total
Expansão abaixo de 10%	1.152	21,3%	2.373	42,6%
Entre 10% e 25%	472	8,7%	1.390	25,0%
Entre 25% e 50%	795	14,7%	1.178	21,1%
Entre 50% e 100%	1.189	22,0%	535	9,6%
Entre 100% e 150%	605	11,2%	69	1,2%
Entre 150% e 200%	395	7,3%	17	0,3%
Expansão acima de 200%	804	14,9%	8	0,1%
Total	5.412	100,0%	5.570	100,0%

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir das estimativas populacionais do IBGE e das sinopses do Censo Escolar da Educação Básica do Inep.

**Nota:** não havia o atendimento em creche em 158 municípios.

A educação infantil continua a ter a necessidade de investimentos consideráveis que garantam a expansão da rede de atendimento. Avaliar a qualidade da oferta nessa etapa demanda aferir se os direitos essenciais de toda criança, como os de acesso, estão assegurados. O novo Fundeb determina que 50% da complementação do valor anual total por aluno (VAAT) sejam investidos nessa etapa de ensino, sendo que ao menos 15% devem ser destinados a investimentos nas respectivas redes de ensino. Necessitamos, portanto, de indicadores que monitorem a efetiva alocação desses recursos com o efeito de promover a garantia de acesso a todas as crianças.

## INVESTIMENTO PÚBLICO NA REDE PÚBLICA: UM CAMINHO NECESSÁRIO

O dever do Estado para com a educação, previsto na Constituição Federal de 1988, deve ser efetivado, dentre outros aspectos, com a garantia de uma educação básica obrigatória e gratuita de 4 a 17 anos, constituindo-se nessa faixa como um direito público subjetivo, ou seja, “um bem inalienável, legalmente confirmado e que garante ao interessado exigir seu cumprimento pelo poder público” (NASCIMENTO; CURY, 2020, p. 688). Espera-se que o ensino seja ministrado seguindo os princípios de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, bem como seja facultada a oferta pela iniciativa privada, desde que esta cumpra com as normas gerais da educação nacional e seja autorizada e tenha a sua qualidade aferida pelo poder público. Ocorre que há diferenças intrínsecas ao que é público e privado que impactam diretamente as condições da oferta educacional. Enquanto é da natureza do público garantir a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola das crianças visando

<sup>6</sup> Em 2020, os dados informados na 1ª etapa da pesquisa do Censo Escolar tiveram como data de referência o dia 11 de março, data imediatamente anterior à suspensão das aulas presenciais em função da pandemia de Covid-19.

o bem comum de todos os cidadãos, indiscriminadamente, é próprio da iniciativa privada objetivar primordialmente o retorno econômico e financeiro de suas atividades. Como equacionar então o direito ao acesso da população à creche e à pré-escola, visto que o custo por aluno nessas etapas está entre os maiores da educação básica, ao mesmo tempo que é justamente a parcela mais pobre da população que se encontra desfavorecida nas condições de acesso?

O novo Fundeb inovou ao estabelecer o custo aluno qualidade (CAQ) como mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado para a educação. O CAQ pode ser comparado a uma metodologia de cálculo que identifica qual o valor mínimo a ser gasto para a oferta de uma educação de qualidade. Para calculá-lo, devemos estimar qual seria esse custo e, para tanto, precisamos estabelecer quais insumos são necessários, quais as suas características e seus valores de referência. Por exemplo, se precisarmos de um prédio escolar, qual seria o seu tamanho? Ele comportaria quantas crianças? O que haveria nas salas? Quais seriam as necessidades de recursos humanos? Teríamos quantos professores, coordenadores e funcionários de apoio? Qual a proporção de docentes por aluno? Qual a formação desses profissionais? Que remuneração eles deveriam ter? Segundo a Campanha pelo Direito à Educação, uma das maiores defensoras do conceito do CAQ, o custo aluno qualidade representa

[...] uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil: o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras (CNDE, 2018, p. 14).

Lutar pela necessidade de investimento por aluno dando ênfase ao que precisamos, é completamente diferente de limitarmos esse debate à disponibilidade orçamentária mínima regida pela redistribuição de recursos, independentemente de eles não serem suficientes para o que precisamos.

Em um estudo recente, Alves, Silveira e Schneider (2019) analisaram a adoção de parâmetros de qualidade nacionais para calcular o CAQi e o CAQ, sendo o primeiro aquele valor que visa garantir as condições mínimas, enquanto o segundo representaria a elevação desses padrões mínimos visando o cumprimento de várias metas como as do PNE 2014–2024. Desse trabalho, extraímos os dados da Tabela 4 e verificamos que o CAQi estimado para o atendimento urbano em horário parcial em creche é o dobro; e o da pré-escola, em torno de 20% maior do que a referência de custos do ensino fundamental e do ensino médio. Se consideramos o horário integral, isto é, quando o atendimento é igual ou superior a sete horas diárias, essas proporções aumentam ainda mais.

**Tabela 4** – Valores para 2019 do custo aluno qualidade inicial (CAQi) para escolas urbanas considerando a etapa e o turno

	Valor Anual do CAQi para escolas urbanas		Proporção em relação ao menor valor	
	Horário Parcial	Horário Integral	Horário Parcial	Horário Integral
Creche	R\$ 10.622	R\$ 19.132	2,0 x	2,7 x
Pré-escola	R\$ 6.324	R\$ 11.147	1,2 x	1,6 x
Ens. Fund. Anos Iniciais	R\$ 5.690	R\$ 7.666	1,1 x	1,1 x
Ens. Fund. Anos Finais	R\$ 5.292	R\$ 7.008	1,0 x	1,0 x
Ensino Médio	R\$ 5.329	R\$ 7.198	1,0 x	1,0 x

**Fonte:** adaptado pelos autores da Tabela 1 do estudo realizado por Alves, Silveira e Schneider (2019).

Os custos mínimos para uma oferta de qualidade na educação infantil são sensivelmente maiores do que nas outras etapas da educação básica, bem como há uma enorme disparidade do acesso à educação infantil entre a parcela mais rica e a mais pobre da população. Dados de 2018 mostram que apenas 26% do quintil da população mais pobre de 0 a 3 anos frequentavam a creche em comparação à frequência de 51% do quintil mais rico, bem como apenas 92% dos mais pobres da população de 4 a 5 anos frequentavam a pré-escola em comparação a 98% dos mais ricos (BRASIL, 2020c).

Acrescentamos a esse cenário o fato de que é a rede pública que garante o acesso à educação infantil na maior parte dos municípios do País. Demonstramos, na Tabela 5, que em mais de 48% dos municípios o atendimento tanto em creche quanto em pré-escola era realizado exclusivamente pela rede pública em 2020. Mais ainda, no referido ano, o atendimento público era igual ou superior a 75% em 87,1% dos municípios, quando analisamos a creche, e em 92% dos municípios quando analisamos a pré-escola.

**Tabela 5** – Distribuição do número de municípios segundo a faixa de matrículas atendidas pela rede pública em creche e pré-escola no ano de 2020

Faixa do número de matrículas da rede pública	Creche		Pré-escola	
	nº municípios	Proporção em relação ao total	nº municípios	Proporção em relação ao total
Atende abaixo de 75%	696	12,9%	444	8,0%
Entre 75% e 80%	194	3,6%	282	5,1%
Entre 80% e 85%	299	5,5%	435	7,8%
Entre 85% e 90%	442	8,2%	547	9,8%
Entre 90% e 95%	566	10,5%	674	12,1%
Entre 95% e 100%	584	10,8%	510	9,2%
Atende 100%	2.631	48,6%	2.678	48,1%
Total	5.412	100,0%	5.570	100,0%

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir das sinopses do Censo Escolar da Educação Básica do Inep.

**Nota:** não havia o atendimento na creche em 158 municípios.

Se pretendemos minimizar as desigualdades da oferta na educação infantil, devemos privilegiar uma avaliação dessa oferta que utilize indicadores de insumos e recursos, a exemplo da metodologia do CAQ, e que assegure a destinação dos investimentos públicos em educação pública, pois é a rede pública que garante o acesso e tem as condições necessárias de chegar à parcela mais pobre da população.

## ALOCAÇÃO DE RECURSOS E REDUÇÃO DE DESIGUALDADE: UMA URGÊNCIA

A educação é um direito de todos e um dever do Estado, que deve atender a qualquer um sem distinção. Mais ainda, para Cury (2002, p. 261), “a disseminação e a universalização da educação escolar de qualidade como um direito da cidadania são o pressuposto civil de uma cidadania universal”. Averiguar a qualidade da educação deve ser, portanto, um dos mecanismos que garantam o equilíbrio indispensável entre os direitos vitais para o gozo de uma plena cidadania, como os de acesso, permanência e aprendizado, com os deveres essenciais do Estado de prover insumos, processos e resultados. De todo modo, se essa definição de qualidade se mostre imprecisa e demande ponderações, Cury propõe que podemos facilmente ao menos ter a clareza daquilo que ela não é, e isso significaria afirmar que ela “não é a falta de acesso, não é o aligeiramento, não é a carência de recursos” (CURY, 2014, p. 1055).

A inclusão do conceito do CAQ no novo Fundeb muda a lógica de financiamento, fomenta a discussão da qualidade da oferta e cria oportunidade para novos mecanismos de controle social. Se a alocação de recursos estará agora sujeita a parâmetros de qualidade, poderemos relacionar o financiamento com a avaliação da rede de ensino, dado que o valor mínimo a ser repassado estará vinculado a exigências mínimas de qualidade da oferta. Definir os itens que compõem o CAQ, permitiremos avaliar quais aqueles que ainda não foram atendidos, que grupos podem estar à margem dessas condições e, assim, propiciar uma oferta menos desigual.

Esperamos que haja um amplo debate público que permita que os parâmetros do CAQ traduzam, de fato, as expectativas e demandas para cada etapa da educação básica. Todavia, na educação infantil, podemos antecipar algumas questões que consideramos extremamente urgentes, pois ainda convivemos com a oferta de vagas sem as condições mínimas essenciais para essa primeira etapa da educação básica.

Na Tabela 6, apresentamos um pequeno panorama das escolas e dos municípios que atendem a educação infantil segundo as suas carências em relação às condições de infraestrutura e adaptações necessárias ao atendimento das crianças de 0 a 5 anos. Os dados enfocam a ausência de condições, não por uma questão de pessimismo dos autores, mas sim por uma questão metodológica. Quando uma determinada variável é declarada no censo escolar como existente, devemos sempre questionar a sua adequação, se havia quantidade suficiente ou se ela estava de fato disponível; entretanto, quando a resposta é negativa, é porque realmente não havia nenhum indício desse insumo.

**Tabela 6** – Número absoluto e proporção do total de escolas que não apresentavam condições mínimas de infraestrutura ou adaptações à educação infantil em 2020

	nº de escolas que atendiam a creche	proporção do total da creche	nº de escolas que atendiam a pré-escola	proporção do total da pré-escola
<b>Quanto às condições mínimas de infraestrutura</b>				
sem água potável	2.103	3,0%	5.220	5,2%
sem abastecimento de água	1.199	1,7%	2.463	0,0%
sem energia elétrica	405	0,6%	2.291	2,3%
sem esgotamento sanitário	2.171	3,1%	5.761	5,7%
<b>Quanto às adaptações à educação infantil</b>				
sem banheiro adaptado	23.384	33,2%	48.031	47,9%
sem parque infantil	29.562	42,0%	54.724	54,5%
sem materiais pedagógicos específicos	15.881	22,6%	31.914	31,8%

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir dos microdados do Censo Escolar da Educação Básica do Inep.

É surpreendente verificar que ainda em 2020 tínhamos 2.103 escolas no Brasil que atendiam a creche e outras 5.220 atendendo a pré-escola que declaram não possuírem água potável. Do mesmo modo, parece-nos improvável que não houvesse esgotamento sanitário em 2.171 creches e 5.761 pré-escolas. Quando analisamos as adaptações das escolas à educação infantil, os números revelam ainda mais adversidades. As escolas declararam, por exemplo, que não possuíam banheiros adaptados em 33,2% das creches e em 47,9% das pré-escolas, bem como não havia parque infantil em 42 % das creches e em 54,5% das pré-escolas.

Tivemos uma enorme expansão do número de vagas, ainda convivemos com problemas essenciais de infraestrutura e pouco avançamos quanto às adaptações necessárias à educação infantil. É função de uma avaliação da oferta comprometida com uma educação de qualidade apontar as fragilidades desse atendimento para que uma correta alocação de recursos possa contribuir na direção de minimizar as enormes desigualdades existentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O olhar atento às questões micro e macro da política de educação infantil emanadas no cotidiano das reuniões do Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, por professores, coordenadores pedagógicos e equipes da secretaria de educação, além dos que trabalham nas organizações não governamentais, impulsionou esta pesquisa, que buscou adentrar o campo recente do financiamento e da avaliação da oferta para antever e sinalizar as limitações e as potências dos novos marcos regulatórios para a educação infantil.

Não por acaso, iniciamos utilizando a expressão “o rei está nu”, originalmente uma constatação proferida, aos brados, por uma criança no conto “A roupa nova do rei”, de Hans Christian Andersen (ANDERSEN, 2011), que dá acabamento à narrativa sobre um rei vaidoso que é persuadido por vigaristas forasteiros a usar uma vestimenta mágica, que custa uma pequena fortuna e é invisível aos

olhos dos poucos inteligentes. Assim, quando perguntados pelo rei sobre a beleza da sua roupa mágica, utilizada numa comemoração, todos assentem para não se passarem por tolos. Em analogia às ideias trazidas por Andersen, vivemos o desafio de analisar o quão distante está o *wishfull thinking* da educação infantil, construído e fomentado nas últimas décadas, da situação presente, significando acesso mais equitativo das crianças à creche e à pré-escola, investimento público concretizado nas redes públicas e avaliação da alocação de recursos como mecanismo fundamental para a redução da desigualdade.

A pergunta sobre qual o valor de uma educação infantil de qualidade continua a ecoar. Contudo, encontramos nesta pesquisa subsídios relevantes para a elaboração de parâmetros de qualidade para a primeira etapa da educação básica, conforme determina o novo Fundeb:

- A educação infantil conquistou, em 2019, uma parcela significativa das matrículas, das escolas e dos docentes de toda a educação básica, mais precisamente 19%, 64% e 27%, respectivamente. Todavia, nem toda essa ampliação de vagas se refletiu integralmente na ampliação do acesso, que ficou sujeito a diferentes movimentos demográficos ao longo do período. Notamos que houve, de fato, uma redução do número de nascidos vivos entre os anos de 2000 a 2010, mas esse movimento teve sua intensidade progressivamente reduzida, e chegamos a registrar um sensível aumento no período de 2010 a 2015. As projeções da população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, em 2020, mostram que, em 14 das 27 unidades da federação, houve um aumento real da população de 0 a 3 anos na última década e, do mesmo modo, um aumento da população de 4 a 5 anos em 11 das 27 unidades da Federação.
- Trazendo elementos para a avaliação da alocação de recursos na busca de um acesso mais equitativo, estimamos que em mais da metade dos municípios ainda precisamos de uma expansão superior a 50% do número de matrículas na creche para atender à meta 1 do PNE 2014–2024, sendo que, em 14,9% dos municípios, esse aumento ainda deve ser da ordem de +200%. Em relação à pré-escola, vemos que, em grande parte dos municípios (42,6%), há ainda uma pequena necessidade de expansão, isto é, um aumento de até 10% do número de matrículas; mas praticamente um a cada três municípios deve ter ainda um aumento igual ou superior a 25%, de modo a atingir a universalização prevista no PNE 2014–2024.
- É função de uma avaliação da oferta apontar as fragilidades desse atendimento para que uma correta alocação de recursos possa contribuir para a minimização das enormes desigualdades existentes. É surpreendente verificar que, ainda em 2020, tínhamos, no Brasil, 2.103 escolas que atendiam à creche e outras 5.220 à pré-escola que declaram não possuírem água potável. Do mesmo modo, não havia esgoto sanitário em 2.171 creches e 5.761 pré-escolas. Quando analisamos as adaptações das escolas à educação infantil, os números revelam ainda mais adversidades. As escolas declararam, por exemplo, que não possuíam banheiros adaptados em 33,2% das creches e em 47,9% das pré-escolas, bem como não havia parque infantil em 42,0% das creches e em 54,5% das pré-escolas.
- Tendo como parâmetro a referência de custos do ensino fundamental e do ensino médio, verificamos que o CAQi estimado para o atendimento urbano em horário parcial em creche é cerca de duas vezes maior e, em pré-escola, em torno de 20% superior. Se considerarmos o horário integral, isto é, quando o atendimento é igual ou superior a sete horas diárias, essas proporções aumentam.
- A rede pública é que garante o acesso à educação infantil na maior parte dos municípios do País. Vimos que, em 2020, em mais de 48% das municipalidades, o atendimento, tanto em creche quanto em pré-escola, era realizado exclusivamente pela rede pública. Se pretendemos minimizar as desigualdades na oferta da educação infantil, devemos privilegiar uma avaliação dessa oferta que utilize indicadores de insumos e recursos, a exemplo da metodologia do CAQ, e que assegure a destinação dos investimentos públicos em educação pública, pois é a rede pública que, de fato, garante o acesso e tem

as condições necessárias de chegar à parcela mais pobre da população, buscando, assim, um acesso mais equitativo.

Por fim, os achados sinalizam que cabe ao gestor público dimensionar os custos para prover o acesso de todas as crianças à creche e à pré-escola e os insumos necessários para a qualidade educacional. Sinalizam ainda que, a partir desta avaliação, é possível a tomada de decisão, invertendo a lógica do financiamento, até então subordinado à disponibilidade orçamentária, a partir do foco nas reais necessidades de investimento para garantir um padrão mínimo de qualidade. Inverte-se também a lógica da avaliação centrada no desempenho, canto da sereia de muitos secretários de educação, que preferem atribuir às crianças o sucesso ou o fracasso educacional. Elas, entretanto, em muitos cantos do País, gritam que “o rei está nu”!

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. “O rei está nu”: um debate sobre as funções da pré-escola. *Cadernos CEDES*, São Paulo, n. 9, p. 27-38, 1984.

ALVES, Tiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 23, 2020.

ALVES, Tiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. *Retratos da Escola*, [S.L.], v. 13, n. 26, p. 391-413, 2019.

ANDERSEN, Hans Christian. *Contos de Hans Christian Andersen*. Tradução de Silva Duarte e Nelly Novaes Coelho. São Paulo: Paulinas, 2011. Coleção Contos da Fonte.

BAUER, Adriana. “Quão ‘bom’ é suficiente?” Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, 2019.

BAUER, Adriana; HORTA NETO, João Luiz. *Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso*. Relatório final: resultados do survey. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988.

BRASIL. Casa Civil. *Emenda Constitucional nº 14*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. 1996a.

BRASIL. Casa Civil. *LDB (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996)*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b.

BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Regulamenta o Fundeb)*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996c.

BRASIL. Casa Civil. *PNE 2001–2010 (Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001)*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001.

BRASIL. Casa Civil. *PNE 2014–2024 (Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014)*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Comissão de Coordenação Geral. *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*. Brasília, 1981.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. *EC nº 108 de 26 de agosto de 2020 (Institui o Fundeb)*. 2020a.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Educação. *Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020 (Regulamenta o Fundeb)*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. 2020b.

BRASIL. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*. Relatório. Brasília: Inep, 2020c.

CARVALHO, Ana Maria Orlandina Tancredi. Formação Docente para a Educação Pré-Escolar na Época da Ditadura Militar. Seção Temática: Educação Infantil. *Educ. Real*, v. 40, n. 4, Out./dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/2175-623651546>.

CNDE. *O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CNE. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Consulta relativa ao Ensino Fundamental de 9 anos (Parecer CNE/CEB nº 20/1998 de 2/12/1998)*. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, [S.L.], v. 35, n. 129, p. 1053-1066, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, [S.L.], n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. *Cadernos de Pesquisa*, [S.L.], v. 41, n. 144, p. 790-811, 2011.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. *Revista Brasileira de Educação*, [S.L.], v. 12, n. 35, p. 212-231, 2007.

IBGE. *Estimativas da população*. Dados estatísticos. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021a.

IBGE. *Projeções da população*. Dados estatísticos. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021b.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista. *Revista Aval*, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 38-61, 2020.

LEITE FILHO, Aristeo Gonçalves. Algumas questões sobre o MOBRAL e a Revista Criança. Entrevista concedida à Ana Maria Orlandina Tancredi Carvalho. 2006. In: CARVALHO, Ana Maria Orlandina Tancredi. *Formação Docente para a Educação Pré-Escolar na Época da Ditadura Militar*. SEÇÃO TEMÁTICA: EDUCAÇÃO INFANTIL. *Educ. Real*, v. 40, n. 4, out./dez. 2015.

NASCIMENTO, José Almir do; CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infante-adolescente. *Cadernos de Pesquisa*, [S.L.], v. 50, n. 177, p. 679-697, 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; ESTEVES, Luiz Carlos Gil. Desafios da Educação Infantil. In: VALLE, Bertha Borja Reis do et al. *Políticas públicas em educação*. Curitiba: Iesde, 1998.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Orgs). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula; Montevideo: Editora Instituto Interamericano del Niño, 1995.

PIMENTA, Cláudia Oliveira. *Avaliações municipais da educação infantil: contribuições para a garantia do direito à educação das crianças brasileiras?* 670 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, Bruna. Projeto UNESCO BRZ/1041 – *Apoio ao Desenvolvimento de Estratégias de Implementação do Plano Nacional de Educação no Tocante às Políticas Públicas de Educação Básica*. Trabalho encomendado. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 19-26, 2001.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2014.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação da Educação Infantil: propostas em debate no Brasil. *Interações*, Santarém, n. 32, p. 68-88, 2014.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 65-78, 2018a.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. *Avaliação na/da Educação Infantil: debates e embates presentes no cenário nacional*. Seminário. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2018b.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Avaliação e Gestão da Educação Infantil em Municípios Brasileiros. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1277-1300, 2018.

VIEIRA, Livia Maria Fraga; FALCIANO, Bruno Tovar. Docência na educação infantil durante a pandemia: percepções de professoras e professores. *Retratos da Escola*, [S.L.], v. 14, n. 30, p. 788-805, 2020.

**Submetido:** 18/02/2022

**Aprovado:** 17/08/2022

#### **DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE**

Os autores declaram não haver conflito de interesse com o presente artigo.

#### **DECLARAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES**

Autor 1 – Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.

Autor 2 – Coordenadora do projeto, participação na análise dos dados e revisão da escrita final.