

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Mestrado em Administração Pública

Victor Barcelos Ferreira

DILEMAS FEDERATIVOS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES EM NÍVEL LOCAL:
UMA ANÁLISE DOS FATORES ASSOCIADOS AO FUNDEB NA
EDUCAÇÃO INFANTIL

Belo Horizonte

2020

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Mestrado em Administração Pública

DILEMAS FEDERATIVOS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES EM NÍVEL LOCAL:
UMA ANÁLISE DOS FATORES ASSOCIADOS AO FUNDEB NA
EDUCAÇÃO INFANTIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Juliana de Lucena Ruas Riani

Co-orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte

2020

F383d Ferreira, Victor Barcelos.
Dilemas federativos e construção de capacidades em nível local [manuscrito] : uma análise dos fatores associados ao FUNDEB na educação infantil / Victor Barcelos Ferreira. – 2020.
[18], 181 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Juliana de Lucena Ruas Riani
Co-orientador: Bruno Lazzarotti Dias Costa

Bibliografia: f. 179-194

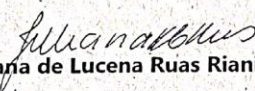
1. Educação infantil – Minas Gerais. 2. Financiamento da educação – Minas Gerais. 3. Federalismo – Educação – Minas Gerais. 4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). I. Riani, Juliana de Lucena Ruas. II. Costa, Bruno Lazzarotti. III. Título.

CDU 372(815.1)

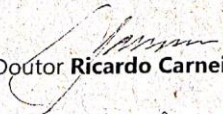
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

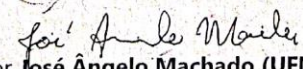
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos dezanove de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"DILEMAS FEDERATIVOS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES EM NÍVEL LOCAL: uma análise dos fatores associados ao Fundeb na educação infantil"**, elaborada por **VICTOR BARCELOS FERREIRA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora **Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) - Orientadora**, Doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador**, Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador** e Doutor **José Ângelo Machado (UFMG) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**. –


Professora Doutora **Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) - Orientadora**


Professor Doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador**


Professora Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador**


Professor Doutor **José Ângelo Machado (UFMG) – Avaliador**

Ao que vai nascer.

AGRADECIMENTOS

Sou grato, hoje e sempre, e em primeiro lugar, à força Divina que me rege, me sustenta e me conduz, por toda a inspiração e alimento que me foi dado para que pudesse chegar até aqui e galgar novas conquistas.

Sou grato à minha família, aos meus pais pela dádiva da vida. Ao meu pai, Adílson, pelas lembranças que tornaram tão sequioso por conhecimento. À minha mãe, Elenice, agradeço pelo apoio incondicional, e que se fez tão necessário nesses dois últimos anos, e que, sem ele, não teria conseguido chegar até aqui. Minha gratidão à Flora pelo companheirismo, pelo amor e carinho e pela compreensão ante à minha ausência, em muitos momentos, nesse período. Ao meu filho, Johann, minha eterna gratidão por compartilharmos momentos de carinho e de aprendizado, mutuamente. Ao meu irmão, Rodrigo, devo a minha gratidão por me fazer compreender vivenciar o significado de irmandade. Aos meus avós por todo o carinho e pelas orações que, sem dúvida, me alimentaram nessa batalha.

Sou grato ao Lauro pela amizade que foi fundamental nesse período, para tornar mais leve o fardo das obrigações acadêmicas, mas que, ao mesmo tempo, me fez fortalecer o autocomprometimento com a evolução do saber individual – espero que tenha sido mútuo. Sem dúvidas, me fez evoluir muito como ser humano neste período e certamente uma parceria que ainda dará muitos frutos.

Sou grato à minha orientadora Juliana, pelo acolhimento, por estar sempre em prontidão para me ajudar, pela compreensão, que se manteve mesmo nos momentos em que titubeei, e por manter sua delicadeza, mesmo quando poderia não fazê-lo.

Sou grato ao Bruno, por tantos momentos de discussão, por ter me apresentado um vasto campo de estudos, sempre de forma amistosa e receptiva, estando sempre em função do saber. A maior contribuição que um ser humano pode a outro é a possibilidade de fazê-lo pensar diferente, e certamente hoje percebo os fenômenos da sociedade de uma forma muito mais ampla, muito em função de tudo que me apresentou.

Sou grato a todos os professores com quem compartilhei essa jornada na Fundação João Pinheiro, pela vastidão de conhecimentos que certamente tornarão minha atuação profissional e acadêmica muito mais robusta.

Em especial, não poderia deixar de expressar minha eterna gratidão à Carla Bronzo, por ter me apadrinhado e acolhido de forma tão generosa nesse período. Sem dúvidas foi a pessoa que mais depositou confiança no meu trabalho e na minha capacidade profissional, e me inspirou ao mostrar que jamais devemos subjugar à nossa humanidade em prol de quaisquer outros objetivos.

Sou grato também ao professor Ricardo Carneiro, que me ensinou com uma profusão de conhecimento e, ao mesmo tempo, de humildade, e também à professora Flávia Brasil, pela simpatia e confiança.

Ao professor Sílvio, agradeço pelas contribuições que foram dadas na banca de qualificação, que foram fundamentais para o desenrolar do trabalho a partir de então. Agradeço também à professora Geralda Miranda, do DCP/UFMG, pela receptividade e pelas sugestões que foram dadas, que clarearam bastante a minha percepção quanto a esta pesquisa e à sua operacionalização. Agradeço ao professor José Ângelo Machado por ter aceitado o convite para participar da banca, e tenho convicção de que muitas contribuições advirão desse processo.

Agradeço aos amigos Vinícius e Gustavo (Gute), que sempre se mostraram abertos para acolher minhas dúvidas e me auxiliarem na execução das partes mais densas desse trabalho.

Sou grato ao Evandro, tanto pelo seu papel de primo, de amigo, professor e tutor, me iniciou na trajetória científica e contribuiu muito para lapidar o meu modo de trabalhar, primando sempre pela impecabilidade dos trabalhos.

Sou grato aos colegas da Herkenhoff & Prates que foram compreensíveis com o momento turbulento nesta reta final.

A todos aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta, de forma a auxiliar no meu trabalho ou me dar forças para que eu o fizesse, minha eterna gratidão.

*“E esse tempo da vinda tá perto de vim
Sete casca aruêra cantaram prá mim”
(Elomar – Campo Branco)*

*“Mas o negócio não é bem eu
É Mané, Pedro e Romão
Que também foi meus colega
E continua no sertão
Não puderam estudar,
Nem sabe fazer baião.”
(João do Vale – Minha história)*

*“Mas ando e penso sempre com mais de um
Por isso ninguém vê minha sacola”
(Novos Baianos – Mistério do Planeta)*

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de explorar a questão das desigualdades educacionais na sua interface com os dilemas decorrentes do pacto federativo brasileiro, que por sua vez se estendem ao âmbito educacional. Dentro desta temática o objeto principal a ser explorado foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB os seus efeitos associados na educação infantil. Dentro dessa perspectiva, dois pontos chave norteiam a construção do trabalho: a eficácia do Fundeb em fornecer incentivos para expandir o acesso à educação infantil gratuita no país, e, relacionado a este, se esses esforços conseguiram convergir para um panorama mais equitativo no país. Para tornar esses esforços operacionalizáveis, foi realizada uma análise da conjuntura do atendimento educacional esta faixa de ensino para o Brasil e para as regiões brasileiras. Em uma linha auxiliar, o trabalho buscou explorar como as transferências da política de fundos educacionais podem ter atuado em uma dimensão específica do atendimento à educação infantil, sendo essa o fortalecimento das capacidades infraestruturais, entendidas como o potencial do Estado de penetrar no território por meio do provimento de bens públicos. Nesse sentido, o trabalho explorou a expansão do número de estabelecimentos municipais de educação infantil nos municípios do estado de Minas Gerais. As evidências encontradas no trabalho apontam para a existência de um sistema que produz incentivos ambíguos na educação infantil, dado que não exercem o mesmo efeito em creches e na pré-escola. Além disso, os resultados sugerem que os mecanismos de redistribuição, nos níveis horizontais e verticais podem atuar para reproduzir desigualdades, penalizando os municípios com baixa capacidades técnicas e financeiras, e fortalecendo os municípios com capacidades estatais mais sólidas. Nesse âmbito, o mecanismo de fundos estaduais também pode prejudicar regiões com menor capacidade de arrecadação, o que, mesmo com o dispositivo de complementação da União, parece pouco eficaz no sentido de produzir resultados convergentes no país. O trabalho espera demonstrar os ganhos produzidos no país com a incorporação da educação infantil no Fundeb, o que também se estendeu para outros programas federais, mas, ao mesmo tempo, apontar vias de se repensar e reformular os incentivos que são postos para os governos municipais.

Palavras-chave: federalismo; FUNDEB; educação infantil; capacidades estatais; acesso à educação; equidade.

ABSTRACT

This research aimed to explore the educational inequality issue and its relation with dilemmas that occur as a consequence of federative pact and its distribution of educational responsibilities. Inside this area, the main object will be analyzed it is the Fund for the Development of Basic Education and Appreciation of the Teaching Profession (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb) and its factors associated to early childhood education. Two key points sight this research, which is: the effectiveness of Fundeb to create incentives to the municipalities to extend the free early childhood education access in Brazil, and, related to this, the capacity to promote a more equitable system. First, it was analyzed the current situation of early childhood education in Brazil and Brazilian regions. Secondly, the research investigates the effects which educational fund policy may have influenced in infrastructural power on early childhood education attend. Here, it is considering the capacity of the state to penetrate its territories and provide public goods as the definition of infrastructural power. Therefore, the research explored the expansion of municipal early childhood education schools in the state of Minas Gerais. The evidences point to the institutional framework, which Fundeb is included in, induces to ambiguous incentives, since it produces different results between kindergarten and preschool, when both are compared to each other. Besides this, the findings of this research suggest that the redistribution mechanisms can reinforce inequalities, either in horizontal and vertical levels, then weakening the low technical and financial capacity municipalities and, on the other hand, strengthening the other ones. In the same way, the fact of every fund operates only in the state level, embracing municipalities and its state government, can prejudice low fiscal capacity, and even with the Union complementation, the arrangement did not show to be effective to promote equality results in educational access around the country. This research aims to show gains and losses produced by early childhood education insertion in educational policy, to then, make room for suggestions to the redesign in order to improve the incentives are set.

Key-words: federalism; FUNDEB; early childhood education; state capacity; educational access; equity.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Repasses do Fundef-Fundeb aos municípios brasileiros em valores correntes, em bilhões, – 2005 a 2015	78
Gráfico 2 - Gastos totais liquidados pelos municípios brasileiros com recursos do Fundeb, em bilhões, por etapa de ensino – 2005 a 2015	80
Gráfico 3 - Gastos totais dos municípios brasileiros com educação infantil, por dotação orçamentária, em bilhões – 2005 a 2015	81
Gráfico 4 - Evolução do número de matrículas na educação infantil no Brasil, por etapa de ensino – 2005 a 2015	84
Gráfico 5 - Número de matrículas na pré-escola no Brasil, por dependência administrativa – 2005 a 2015	85
Gráfico 6 - Número de matrículas em creches no país, por dependência administrativa – 2005 a 2015	87
Gráfico 7 - Percentual de matrículas por jornada escolar, por etapa de ensino e dependência administrativa – 2010 e 2015	89
Gráfico 8 - Gasto médio dos municípios com educação infantil per capita – Brasil, 2005 a 2015	91
Gráfico 9 - Taxa de Escolarização Líquida da educação infantil, por etapa de ensino – 2005 a 2015	92
Gráfico 10 - População de 0 a 5 anos – Brasil, 2005 a 2015	93
Gráfico 11 - Gasto total com educação infantil, por regiões - 2005	96
Gráfico 12 - Evolução das transferências do Fundeb para municípios, por região do Brasil – 2005 a 2015	97
Gráfico 13 - Dispersão das transferências do Fundeb para municípios, por Estado – 2005 a 2015	98
Gráfico 14 - Dispersão do valor médio por aluno repassado a alunos da educação infantil com recursos do Fundeb, por estado – 2007 a 2015	100
Gráfico 15 - Média do valor base per capita para repasse do Fundeb para alunos da educação infantil da rede pública, por região do Brasil – 2007 a 2015	101
Gráfico 16 - Evolução dos gastos dos municípios em educação infantil agregados por região do Brasil – 2005 a 2015	102

Gráfico 17 - Percentual dos recursos do Fundeb sobre o gasto em educação infantil, por região do Brasil – 2007 a 2015	104
Gráfico 18 - Resultado Líquido Financeiro dos municípios em relação ao Fundeb, por região do Brasil – 2005 a 2015	105
Gráfico 19 - Percentual de matrículas na pré-escola por jornada escolar, dependência administrativa e região brasileira – 2010 e 2015	117
Gráfico 20 - Percentual de matrículas na creche por jornada escolar, dependência administrativa e região brasileira – 2010 e 2015	120
Gráfico 21 - Taxa de escolarização líquida na pré-escola, por regiões do Brasil – 2005 a 2015	123
Gráfico 22 - Taxa de escolarização líquida em creches, por regiões do Brasil – 2005 a 2015	124
Gráfico 23 - Diferença percentual entre gasto realizado por aluno e valor anual mínimo por aluno estimado para repasse do Fundeb, por região do Brasil – 2010 a 2015.....	129
Gráfico 24 - Variação do número de matrículas em creches e pré-escola número de estabelecimentos – Minas Gerais, 2005 a 2015.....	162
Gráfico 25 - Variação do número de matrículas em creches e pré-escola número de estabelecimentos, por tamanho da população – Minas Gerais, 2005 a 2015	164

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Distribuição dos estabelecimentos municipais de EI, por município – 2005	139
Mapa 2 - Distribuição dos estabelecimentos municipais de EI, por município – 2015	141
Mapa 3 - Número de estabelecimentos municipais de EI por mil habitantes– 2005.....	144
Mapa 4 - Número de estabelecimentos municipais de EI por mil habitantes– 2015.....	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Base de incidência da subvinculação de recursos do Fundef e Fundeb	45
Quadro 2 - Fatores de ponderação do Fundeb para distribuição dos recursos – 2007 a 2015 .	46
Quadro 3 - Dimensões de análise dos incentivos do Fundeb à educação infantil por parte das gestões municipais.....	59
Quadro 4 - Faixas de municípios pelo critério do Resultado Líquido Financeiro do Fundeb..	63
Quadro 5 - Associação entre as variáveis da política de fundos educacionais.....	74
Quadro 6 - Cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrículas das redes municipais de educação no Brasil, por etapa de ensino – 2005 a 2015	83
Tabela 2 - Matrículas nas redes de ensino municipais, por etapa de ensino e região do Brasil – 2005 a 2015	108
Tabela 3 - Matrículas na educação infantil, por dependência administrativa e regiões do Brasil – 2005 a 2015	114
Tabela 4 - Gasto realizado na educação infantil por aluno, por regiões do Brasil – 2005 a 2015	126
Tabela 5 - Receitas correntes totais e receitas de transferências dos fundos educacionais das Secretarias Municipais de Educação de Minas Gerais – 2005 a 2015	132
Tabela 6 - Evolução das matrículas em educação infantil nas redes municipais de educação de Minas Gerais, por etapa de ensino – 2005 a 2015	133
Tabela 7 - Evolução da taxa de escolarização líquida na educação infantil, por localidade e etapa de ensino – 2005 a 2015.....	135

Tabela 8 - Evolução do número de estabelecimentos de educação infantil, por dependência administrativa – 2005 a 2015	137
Tabela 9 - Distribuição dos estabelecimentos de educação infantil nos municípios mineiros, total e municipais – 2005 a 2015	138
Tabela 10 - Distribuição dos municípios por população – Minas Gerais, 2005 e 2015	142
Tabela 11 - Características das redes de ensino municipais e dos estabelecimentos de educação infantil – 2005 a 2015	145
Tabela 12 - Estatísticas descritivas das variáveis da equação de regressão	149
Tabela 13 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km ² em Minas Gerais – 2005 a 2015	152
Tabela 14 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km ² em Minas Gerais, por tamanho da população – 2005 a 2015	154
Tabela 15 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km ² em Minas Gerais, por extensão territorial – 2005 a 2015	157
Tabela 16 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km ² em Minas Gerais, por grau de dependência dos recursos do Fundef/Fundeb – 2005 a 2015	159
Tabela 17 - Indicadores de qualidade do atendimento à educação infantil – Minas Gerais, 2005 a 2015	166

LISTA DE SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado

CF-88 – Constituição Federal de 1988

COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONED - Congresso Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EI – Educação Infantil

FJP – Fundação João Pinheiro

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

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

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDTE - Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MEC – Ministério da Educação

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

RLF – Resultado Líquido Financeiro

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SNE – Sistema Nacional de Educação

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
2.1 Aspectos da dinâmica federativa e o contexto brasileiro	26
2.2 Forjando capacidades estatais no federalismo descentralizado: a construção do poder infraestrutural.....	34
2.3 Federalismo e políticas educacionais no Brasil: a política de fundos educacionais.....	41
2.4 A trajetória da educação infantil no Brasil: percurso histórico e a inserção no Fundeb	48
3. PERCURSO METODOLÓGICO	55
3.1 Construção do marco analítico	56
3.2 Estimação econométrica com dados em painel	66
3.2.1 O modelo geral da equação de estimação.....	66
3.2.2 Estimando a capacidade infraestrutural dos municípios mineiros na educação infantil .	68
4 ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS-FUNDEB: MUDANÇAS NO PADRÃO DO ATENDIMENTO E NA CONFIGURAÇÃO FEDERATIVA	77
4.1 As transformações no atendimento à educação infantil ocorridas no Brasil.....	77
4.1.1 Insumos.....	77
4.1.2 Resultados.....	82
4.1.3 Impactos	91
4.2. Aspectos regionais do Fundeb e da educação infantil.....	95
4.2.1 Insumos.....	95
4.2.2 Resultados.....	107
4.2.3 Impactos	122

5 A QUESTÃO INFRAESTRUTURAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MINAS GERAIS: DESIGUALDADES REGIONAIS E A INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO DO FUNDEB	131
5.1 Panorama do atendimento à educação infantil em Minas Gerais	131
5.2. Análise da capacidade de atendimento das redes municipais no âmbito da educação infantil.....	136
5.3 Os fatores associados ao Fundeb na Educação Infantil em Minas Gerais.....	147
5.4 O atendimento em questão: acesso e qualidade da educação infantil em Minas Gerais ..	161
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180
ANEXOS	196

1. INTRODUÇÃO

A educação é comumente tratada como panaceia para as mazelas sociais que são visíveis, evidentes e incômodas ao povo brasileiro. O discurso de que falta educação para o povo brasileiro é frequentemente ouvido, não importa qual ambiente que se frequente, já sendo um jargão do senso comum da população. Embora, no presente século o país tenha alçado postos mais ambiciosos no tocante aos resultados educacionais, ainda há um longo percurso a ser traçado. E da mesma forma, o grau de relevância do tema faz movimentos pendulares na agenda política dos governantes do país, em todas as esferas de governo.

O meio científico teve um grande impacto para difundir a ideia de que a educação seria um ponto chave para a resolução dos gargalos sociais. Os estudos nesse campo tornaram-se bastante profícuos a partir de uma guinada ocorrida na década de 60. No campo econômico, estudos de Schultz (1961), Mincer (1962) e Becker (1962), delinearam os fundamentos da teoria do capital humano, que seria largamente estudada nos anos posteriores. De forma sintética, capital humano seria toda a habilidade adquirida ou inata que faria um indivíduo tornar-se mais produtivo no seu trabalho, sendo que a educação era um dos fatores primordiais para aprimorar estes resultados.

Paralelamente, em outro campo da ciência uma teoria análoga à essa ganha força entre os seus pares, o que foi chamado de teoria funcionalista, ou tecno-funcionalista. Do mesmo modo, seus pilares reconhecem que indivíduos mais educados, isto é, com maior nível de educação formal, por sua vez angariarão maiores rendimentos no mercado trabalho. O que se altera são os mecanismos por quais os meios e os fins se interligam no funcionamento das engrenagens sociais. Segundo Collins (1971), a lógica que estabelece esta teoria está ligada no aumento paulatino dos requerimentos para que um funcionário possa preencher determinados cargos, tendo em vista as mudanças tecnológicas que demandam novas habilidades. Desta forma, a escolarização proporcionaria um treinamento para que os indivíduos possam desenvolver estas habilidades e ocupar tais cargos. Portanto, conforme sumariza Collins (1971), indivíduos com maior nível de escolaridade recebem mais não necessariamente porque são mais produtivos, mas porque estão mais aptos a ocuparem cargos que geram maior remuneração.

Como desdobramento da convergência destes estudos, novos campos se abriram nas décadas posteriores, permitindo uma vasta gama de trabalhos relacionando a educação e

seu potencial de atenuar patologias sociais e econômicas. Os modelos de crescimento endógeno, que foram elaborados por Romer (1986) e Lucas (1988) associam o capital humano – e, portanto, a educação da população - como um vetor que permite um crescimento econômico sustentável. Outros estudos atestam a relação entre educação, mensurada por anos de estudo, e saúde da população, seja via efeitos diretos, tais como o aumento da demanda por serviços de saúde (por meio de uma renda maior), ou indiretos, através da mudança de hábitos (GROSMAN, 1975; LEIGH, 1983). Os estudos de Lochner (1999) e Lochner e Moretti (2001) evidenciam o efeito da educação como um mecanismo de contenção da criminalidade na sociedade, uma vez que, sob a perspectiva racional, o indivíduo com maior escolaridade terá maiores ganhos no mercado de trabalho, estando menos propenso a ingressar no mundo do crime. Tais como este, uma série de outros artigos irão apontar benefícios da educação em áreas diversas, tais como utilização de recursos naturais, na estrutura familiar, e até em aspectos mais amplos como aprimoramento das democracias (MAYNARD et al, 1997; SMITH, 1997; GLAESER et al, 2007).

Nesta cruzada, torna-se mais tentador alçar à educação ao posto de remédio universal e acreditar que todos os problemas serão resolvidos se as crianças estiverem na escola. No entanto, outras vertentes acadêmicas desdobraram problemas que desmontam esta afirmação salvacionista. Questões como o fato de que nem todas as crianças têm acesso à escola, de que as escolas possuem capacidades diferentes de fornecerem educação aos seus alunos e de que, não obstante, existem fatores que transcendem os muros da escola que são determinantes para que o aluno consiga bons resultados de aprendizagem, aprofundam o debate sobre educação e desenvolvimento, e tornam mais difícil a implementação de políticas que assegurem atendimento educacional universal igualitário.

Como contrapeso importante, outros campos científicos pautaram-se por estudar como as desigualdades educacionais, suas causas e como operam na sociedade. Os estudos mais basais que ganharam legitimidade nesse pleito surgiram a partir da teoria da estratificação social e os estudos que surgiram a partir do Relatório Coleman. Na primeira linhagem, Collins (1971) ressalta que as bases desta teoria residem na ideia de que a educação não consegue ser um mecanismo de promover mobilidade social, quando em verdade opera apenas como um instrumento de identificação, ou sinalização, sobre os padrões culturais que estratificam a sociedade, e, portanto, no mercado de trabalho os postos mais altos não seriam ocupados necessariamente por àqueles mais competentes, mas por aqueles que foram moldados a partir

de um padrão cultural adequado para aquele cargo. Em outra vertente, o Relatório Coleman, publicado nos Estados Unidos, foi resultado de uma pesquisa conduzida com milhares de estudantes, que, dentre as suas principais conclusões, evidenciou que a origem social do aluno possuía um peso maior como determinante do seu desempenho escolar, se comparado às questões pedagógicas ou relacionadas à estrutura escolar (COLEMAN, 1968; FORQUIN, 1995).

A despeito da infinidade de variáveis que passaram a ser estudadas no entendimento de que influenciam os resultados educacionais, e, em face à distribuição heterogênea das mesmas, funcionam ora como causa embrionária, ora como fator de retroalimentação das desigualdades educacionais, emerge a necessidade de se discutir e implementar políticas que promovam a equidade, que, segundo Casassus (2002), seria a superação das desigualdades. Dentro da complexidade que abarca as questões educacionais, Rojas (2005) elenca que a equidade pode ser aspirada sobre alguns aspectos distintos: como igualdade de acesso à educação, como igualdade de oportunidades educacionais ou como igualdade de resultados educacionais. No primeiro aspecto, a ideia central que embasa esta perspectiva está relacionada a uma “partida igualitária”, e, assegurando-a cada indivíduo terá a oportunidade de alcançar suas aspirações próprias. Na equidade de oportunidades educacionais, há uma intenção mais próxima à ideia de compensação, na medida que acredita ser preciso contrabalancear os déficits de alunos com menor capital econômico e cultural, para que possam apresentar os mesmos resultados que os demais. A noção de equidade de resultados amplia a atuação do Estado para além do ambiente escolar, entendendo que é preciso compreender toda a realidade do indivíduo e atuar de maneira integrada, provendo meios materiais e culturais, para que dentro da escola este sujeito tenha condição de lograr resultados melhores. Se por um lado estas concepções abarcam conceitos distintos, por outro, é possível enxergar que existe uma gradação entre as mesmas, no sentido pragmático da implantação. A primeira perspectiva ressaltada entende que apenas assegurar acesso universal é suficiente, a segunda entende que somente o acesso não é suficiente – embora seja necessário. Por fim, a última concepção entende que além do acesso e dos recursos intraescolares providos, é necessário atentar-se também ao que transcende à escola, uma vez cumprido estas duas etapas.

Transpondo essa discussão para o cenário brasileiro, e atentando-se para a educação básica, Castro (2009) expõe a taxa de frequência à escola, por faixa etária, no Brasil, com o objetivo de evidenciar que em algumas etapas o acesso à educação já está assegurado, ao passo

que em outras, há um hiato de cobertura copioso a ser transposto. Nos dados do seu trabalho, Castro (2009) mostra que em 2007, 97,1% das crianças com idade entre 7 a 14 anos frequentavam a escola, o que era equivalente a 82,1% para adolescentes com idade entre 15 a 17 anos, 77,6% das crianças entre 4 e 6 anos de idade, e 17,1% para aquelas com idade entre 0 e 3 anos de idade.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a Constituição Federal assegura a educação como um direito de todo cidadão, e, no sentido estreito às crianças, é fortalecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Apesar disso, é evidente que, a partir dos dados de Castro (2009), o acesso à educação não era um direito que estava assegurado, de maneira uniforme, para todas as faixas etárias. No que toca à educação básica, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na primeira década do século a educação infantil ainda resvalava em gargalos estruturais para que a primeira etapa do conceito de equidade seja possível: assegurar o acesso a todas as crianças. O Artigo 208 da Constituição Federal, em seu texto original, estabelecia que:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988)

Por outro lado, a mesma constituinte decidiu que o Estado brasileiro seria organizado político-administrativamente através de uma divisão de competências entre três categorias de entes federativos, sendo estes: a União, os estados e os municípios. Outrossim, a competência da oferta e manutenção da educação básica, em todas as faixas de ensino que a compõe, é particionada entre os entes federativos, e, em alguns ciclos, prevê o

compartilhamento de competências, isto é, dois entes podem ofertar a mesma faixa de ensino em um mesmo território, assumindo que deveriam agir de forma cooperativa. A partir de um desenho supostamente bem-intencionado, o resultado observado não refletiu os resultados esperados quando se pensou tais divisões. Oliveira (1998) ressalta que a resultante foi uma “torre de Babel”, em que os entes federativos podiam escolher em quais áreas iriam atuar, e, ao mesmo tempo, se eximir de atender um contingente necessário para a demanda existente, resguardados sobre o suposto regime de colaboração. Cury (2010) é contumaz em definir a importância de entender tais dilemas que prevalecem em ambientes federativos e sua influência nas políticas educacionais:

Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais. Se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado brasileiro. (CURY, 2010, p.152)

A discussão que se postula no presente trabalho, portanto, se posiciona na discussão das desigualdades educacionais no Brasil, direcionando o enfoque para as relações intergovernamentais entre os entes federativos como o vetor principal a ser analisado, em seu papel de atenuar ou de reforçar as desigualdades pré-existentes. A escola teórica que logrou mais êxito em fornecer bases para a análise dos dilemas federativos foi o institucionalismo da escolha racional, principalmente a partir da obra de William H. Riker, muito bem sintetizada por Stepan (1999). Souza (2001) contextualiza que, as literaturas que abarcam temas relativos ao federalismo, descentralização e relações intergovernamentais estão situadas entre a teoria da escolha pública e a teoria da escolha racional, incorporando os dilemas de ação coletiva que envolvem às relações entre os entes federativos, porém, dão importância demasiada aos aspectos econômico-financeiros, o que, por outro lado, é por vezes negligenciado nas literaturas provenientes da ciência política, que discutem mais os determinantes conflitivos das descentralizações e seus impactos para os diferentes níveis de governo. A matriz teórica utilizada por Arretche (1999) para analisar os determinantes dos processos de descentralização nas políticas públicas brasileiras na década de 90 abarca a perspectiva da escolha racional, enquanto pressuposto da tomada de decisão política, mas não se restringe apenas às questões

econômico-financeiras, e, portanto, foi escolhida como um referencial mais adequado para sustentar as análises que serão implementadas no presente trabalho. Em um segundo momento, será necessário recorrer ao arcabouço teórico do estudo de capacidades estatais, que diz respeito ao manejo dos recursos do Estado para provimento de bens públicos, assim como entendido por Levi (1988). Apesar das diversas abordagens que esta literatura permite e permeia, a escolha a perspectiva adotada por Levi (1988) é adequada para o presente trabalho, na medida em que a autora incorpora atributos da teoria da escolha racional, assumindo que os líderes políticos são autointeressados, e, nos limites da sua atuação pública, pautam-se por maximizar o orçamento público, ampliando à sua capacidade de operar ações governamentais.

Dentro desse escopo, a escolha por analisar o ambiente federativo e suas interseções com as políticas educacionais, estabelecendo um recorte temporal a partir do redesenho institucional ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988, é indeclinável por passar pela política de fundos educacionais adotada a partir de 1997, com o estabelecimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. A partir de então, deu início ao estabelecimento de uma política de fundos educacionais que vigora até os dias de hoje, fruto das escolhas políticas de constitucionalização de incentivos aos entes federativos (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; PINTO, 2007; GOUVEIA; SOUSA, 2015). A literatura aponta que tais políticas promoveram mudanças estruturais que alcançaram resultados positivos em vários quesitos, tais como a expansão da oferta da educação básica e a melhoria da qualidade, consolidou a universalização do ensino fundamental, melhorou a redistribuição de recursos entre os entes federativos, do ponto de vista vertical e horizontal (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; CASTRO, 2010). Além disso, estabelece ganhos importantes para a sociedade, aprimorando as instituições democráticas, ao institucionalizar medidas como a criação de mecanismos de participação social, e conferem maior transparência no processo de distribuição dos recursos, ao vincular o repasse de recursos ao número de matrículas recenseadas (VAZQUEZ, 2005; MENDES et al, 2008).

No âmbito da educação infantil, o fato de ter sido inserida em sua integralidade – isto é, considerando creches e pré-escola, na política de fundos já pode ser considerado um avanço, tendo em vista a mobilização política que fora necessária para que essa medida fosse incorporada (FARIA, 2005; GASPAR, 2010). Por outro lado, ainda há muito a se avançar no sentido de aprimorar, tanto no âmbito dos mecanismos do Fundeb que geram incentivos para

os gestores municipais, quanto no ambiente político-institucional que é externo ao Fundeb – e que, portanto, influencia para a eficácia dos mecanismos do fundo. No ano de 2012, em que esta política já completava cinco anos desde sua implementação, 86,8% das crianças com idade entre 4 e 5 anos estavam matriculadas na escola, razão que, para crianças com idade entre 0 e 3 anos, era de 28,8% (PAIM, 2017). Ainda que na faixa etária referente à pré-escola os esforços já estejam consolidados, persiste ainda um hiato de cobertura significativo, e que é maior ainda no tocante ao atendimento nas creches. Destarte, faz-se fundamental discutir quais aspectos podem ser mais efetivos no sentido de amortecer as desigualdades educacionais existentes e que constroem a expansão do acesso na educação infantil.

Para que esse objetivo seja cumprido, algumas etapas subsidiárias são necessárias serem cumpridas, por tanto, elenca-se alguns objetivos específicos do presente trabalho. Primeiramente, será feito um apanhado teórico sobre as teorias que alicerçam o trabalho, e, em complemento, sobre os objetos de estudo específicos do trabalho: a política de fundos e a educação infantil, bem como os entrelaçamentos entre os mesmos. A partir de então, tem-se como objetivo a construção de um marco metodológico que tenha condição de orientar a análise a ser feita, de acordo com a literatura levantada. Será necessário também a realização de uma discussão sobre a adequação de alguns ferramentais analíticos quantitativos que estejam adequados com a proposta do trabalho e as investigações a serem realizadas.

Mediante o cumprimento destas primeiras etapas, objetiva-se explorar como a evolução dos indicadores financeiros dos municípios, do atendimento à educação, e, em específico, da educação infantil, podem ter sido influenciados pelo Fundeb. Para tal, primeiro buscar-se-á fazer uma análise agregada para o Brasil, para, em um segundo momento, executar o mesmo procedimento desagregado para o nível das regiões brasileiras, a fim de identificar diferenças no comportamento das dimensões ressaltadas.

Posteriormente, pretende-se realizar uma investigação mais apurada observando a redistribuição de recursos dentro de um mesmo estado, e direcionando o enfoque para uma dimensão de capacidade estatal específica que esteja relacionada com o objeto central do trabalho, no âmbito dos resultados educacionais. Para tanto, será feita uma análise dos municípios do estado de Minas Gerais, a fim de investigar a eficiência dos mecanismos de distribuição intraestadual, em sua capacidade de promover equidade entre os mesmos. E, em complemento, será direcionada a exploração para a dimensão da capacidade infraestrutural, atentando-se à expansão do número de estabelecimentos de ensino de educação infantil das

redes municipais, o que constitui um ativo importante para a expansão do atendimento de ensino nesta faixa de ensino.

De modo a conferir maior fluidez ao trabalho, a dissertação está estruturada seis seções, incluindo esta introdução. Ao fim deste tópico, serão encadeadas as leituras da literatura específica que foi necessária para embasar o trabalho. Em seguida, a seção metodológica conterá o construto do marco metodológico e a estruturação do plano analítico no âmbito das análises quantitativas. A partir de então, haverá dois capítulos empíricos, o primeiro analisando os efeitos dos mecanismos de indução do Fundeb na educação infantil no Brasil e nas regiões brasileiras, e o segundo capítulo estudando os efeitos operados sobre a capacidade de expansão da rede de atendimento nos municípios do estado de Minas Gerais. Por fim, a seção buscará fazer um apanhado das principais constatações auferidas nas análises, indicando possíveis gargalos a serem transpostos na estrutura institucional do Fundeb, bem como fazer um balanço do próprio trabalho, contrapondo os objetivos e os resultados encontrados, a partir do processo de construção científica.

Em tempo, a Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que regulamentou o Fundeb, estabeleceu um prazo de 14 anos para a expiração do fundo, que, portanto, está previsto para o presente ano. Decerto que dentro das aspirações que motivaram o trabalho estão a possibilidade de levantar discussões que possam suscitar aprimoramentos nos dispositivos vigentes, e, ao mesmo tempo, influenciar para o fortalecimento da temática na agenda governamental (BRASIL, 2006a).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos da dinâmica federativa e o contexto brasileiro

Federação provém do latim foedus-eris que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar. (CURY, 2010, p.152)

O federalismo emerge no Brasil com a proclamação da república, em 1889, pactuando entre os entes federados a divisão política da nação (ABRUCIO; SOARES, 2001). O modelo que vigora atualmente é resultado do desenho estabelecido na Constituição Federal, de 1988, a despeito das mudanças que ocorreram desde então. Neste novo modelo, segundo Abrucio e Soares (2001) houve uma influência dos governos estaduais, a época da constituinte, demandando descentralização, diante da crise do modelo intervencionista que prevaleceu durante o governo militar. Contudo, os autores ressaltam que este modelo não se preocupou com o aspecto da coordenação federativa entre os entes.

A federação brasileira é uma exceção dentre os modelos federativos prevalentes em outros países, uma vez que resulta em um sistema composto por três níveis de entes federados: municípios, estados e a União. Segundo Souza (2005), este desenho é a institucionalização de uma trajetória histórica de autonomia conferida aos municípios. Alguns resultados deste arranjo são evidentes, dentre os quais destaca-se a mudança de concentração tributária entre os entes federados, de modo que nos primeiros anos após a constituição, os municípios foram os que tiveram o maior aumento relativo na participação do bolo tributário, conforme ressalta Souza (1998). Contudo, a autora ressalta o alto grau de dependência destes entes em relação às transferências constitucionais de estados e da União, embora o fenômeno descrito tenha sido motivado principalmente pelo aumento da cobrança de tributos estaduais e municipais, segundo Afonso (1994).

Nota-se que a União possuía a maior capacidade de arrecadação tributária, concentrando 62,98% das receitas tributárias, seguida pelos estados, com 31,78%, e os municípios, com 5,23% das receitas tributárias arrecadadas em 2002 (MENDES, 2004). No mesmo estudo, evidencia-se que 73% dos municípios tem um grau de dependência das transferências correntes maiores do 85%, demonstrando a fragilidade destes entes na arrecadação tributária, o que prejudica sua autonomia para execução de políticas públicas próprias. Mendes (2004) ainda demonstra que quanto menor a população dos municípios, maior a dependência do Fundo de Participação dos Municípios na receita total, o que Arretche (2000, p. 247) também atesta, relacionando o porte populacional com a capacidade de gasto do município.

A constituição delegou aos municípios uma importante parcela de responsabilidades na execução de tarefas públicas, e, nos primeiros anos após à sua promulgação, a maioria destes não era capaz de executá-las por si só, isto é, com seus próprios

recursos. Este cenário refletia, portanto, um desenho federativo incompatível com as heterogeneidades encontradas no território brasileiro (ABRUCIO; SOARES, 2001). Segundo Franzese e Abrucio (2013), a Constituição Federal de 1988 prima pelo entendimento que maior descentralização coaduna a uma maior democratização, uma vez que aproxima o cidadão do provedor de serviços públicos, possibilitando maior controle social. Os autores afirmam ainda que os municípios foram atores de bastante relevância na construção do Estado de Bem-Estar Social no país, o que inevitavelmente ocorreu a partir de um processo de descentralização das políticas públicas.

Segundo Obinger, Leibfried e Castles (2005), há uma relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas, de modo que o arranjo federativo interfere na modulação do provimento de políticas públicas, ao passo que o resultado destas na redistribuição de poder, impactam os desenhos federativos vigentes até então.

Como era de se esperar, a redemocratização do país alterou não só as instituições políticas, mas também afetou o desenho institucional do Estado de Bem-Estar Social do Brasil, para um patamar distinto do que se vigorava no Regime Militar, como constata Arretche (2004). A autora ressalta que o período democrático modificou a natureza das relações intergovernamentais, o que causou um impacto sobre a redefinição de competências no âmbito das políticas sociais. O resultado desse novo arranjo foi a preponderância de um processo de descentralização destas políticas, de modo que estados e municípios tiveram um incremento nas suas atribuições na sua implementação e gestão. Em seu trabalho, Arretche (2004) identifica e analisa as principais áreas de políticas que passaram por este processo, destacando-se: saneamento, habitação popular, educação fundamental, assistência social e saúde.

Dentro desta análise, em outro trabalho, Arretche (2000) explora os principais determinantes de um processo de descentralização, elencados em três eixos: fatores estruturais, fatores institucionais e fatores da ação política. No primeiro destes, estão abarcadas as capacidades fiscais, administrativas e político-administrativas dos entes subnacionais para executar e gerir as políticas, a partir de uma perspectiva mais técnica. O segundo conjunto de fatores abrange tanto o legado das políticas prévias, que influenciam as decisões de políticas futuras, como o contexto das regras constitucionais da definição do comportamento dos atores. Por fim, considera-se os determinantes da ação política como resultado da natureza das relações entre Estado e sociedade, e dos arranjos que definem as relações intergovernamentais, açambarcando também o conceito de “cultura cívica”, cunhado por Putnam (1993 *apud*

Arrette, 2000), relacionado ao grau de engajamento das comunidades com as questões públicas, e, portanto, estando relacionado com a participação na vida política, o que tende a aprimorar o desempenho dos governos.

Sob a redoma das teorias do federalismo, destaca-se um marco analítico criado para facilitar a compreensão dos modelos de federalismo e as interações entre os seus entes – partindo do pressuposto que estes não são independentes e relacionam entre si: um arranjo pautado pela cooperação entre estes, sob o ponto de vista horizontal e vertical, e outro que preza pela competição entre os mesmos, denominados como modelos cooperativo e competitivo, respectivamente (WATTS, 2006).

O modelo cooperativo ocorre quando dois ou três entes partilham funções de governo, entendendo que a cooperação entre estes é fundamental para atingir objetivos maiores dentro do território nacional, relacionados à coordenação e execução de políticas abrangentes à todas as jurisdições. O modelo competitivo, parte do pressuposto que o elevado grau de interdependência prejudica as iniciativas governamentais específicas de cada ente, e reduz a sua autonomia, gerando perdas de *accountability* (WATTS, 2006).

Fundado neste entendimento, Franzese e Abrucio (2013) elencam alguns dilemas que emergem destes dois modelos, a partir das literaturas neoinstitucionalistas. O primeiro quadro é que o federalismo institucionaliza a atuação de novos atores, no caso, os governos subnacionais, que são capazes de sustentar políticas próprias, além de influenciarem nas decisões do governo central. Este argumento trazido pelos autores se inter-relaciona com o fenômeno evidenciado por Leibfried e Pierson (1995), denominado *policy preemption* (preempção política) caracterizado pela rivalidade entre políticas análogas implementadas por entes distintos, o que limita a atuação de cada um, isoladamente. Além disso, há um segundo fator que está relacionado aos dilemas de ação conjunta, destacando-se a ocorrência de *blame avoidance* (fuga de responsabilidade), quando os entes terceirizam funções compartilhadas a outras esferas de governo, principalmente em quadros de austeridade fiscal (ABRUCIO et al, 2010).

Neste debate, Machado (2008) pontua que para que haja uma convergência entre as decisões de entes federativos, seja de mesma esfera ou de esferas distintas, duas soluções são possíveis: através de barganhas diretas entre os mesmos, ou através da estruturação de um sistema de incentivos federais, coordenado pela União, que por sua vez tem a competência de

induzir e coordenar as escolhas dos entes subnacionais. No primeiro caso, o pressuposto que o alicerça está relacionado à assimetria de informação que predomina quanto mais distante a esfera de governo está da população. Em outras palavras, os governos locais são mais bem informados sobre as preferências sociais, e, em vista disso, devem barganhar entre si os recursos comuns a fim de estabelecer pactuações que lhe angariem um nível máximo de bem-estar. Em alternativa a esse, o modelo de incentivos-compatíveis enxerga um cenário no qual a barganha entre entes federativos pode elevar os custos de transação e impedir que um consenso seja atingido. Conseqüentemente propõe um realinhamento coletivo que é embasado na institucionalização e na coerção, a fim de suprimir o autointeresse dos agentes e estabelecer as regras de distribuição de poder, que, segundo o autor, tenderiam a influenciar para um comportamento ou estratégia dominante, que seja definida como a que proporcione maiores níveis de bem-estar coletivo.

Na visão de Machado (2008) os dois sistemas apresentam debilidades no concernente à neutralização das externalidades, sendo estas um subproduto quase que inevitável de sistemas federativos. O argumento para a existência destas reside em Reis (2000), sob o prisma da *public choice*, em que o comportamento egoístico dos agentes aliado à divergência de interesses tende a promover dificuldades na cooperação entre os mesmos, e os resultados das suas negociações podem impactar distintamente uma parcela em relação à outra. Reis (2008) desenvolve o seu argumento na seguinte passagem:

Parece bastante claro, porém, que o caso de situações em que tenhamos “efeitos perversos” em sentido mais estrito, resultantes da agregação ou composição da ação de numerosos indivíduos, pode ser tratado como um caso particular das “externalidades” que derivam das ações de uns para os objetivos de outros, as quais incluiriam também o caso de situações em que tais externalidades se dão nas interações entre grupos menos numerosos de agentes ou mesmo entre apenas dois agentes, e em que a interferência dos objetivos de uns com os de outros resultam, de maneira mais ou menos “casual”, da simples “copresença”; e que ambos os casos acima podem ser reunidos aos casos especiais em que, independentemente do número de participantes, os resultados positivos ou negativos para uns que advêm das ações dos outros não são conseqüências inadvertidas ou casuais de um efeito de composição ou da simples co-presença, mas são antes efeitos deliberadamente buscados em tais ações. (REIS, 2000, p.107)

Retornando a Machado (2008), o autor é assertivo em afirmar que o mecanismo de barganhas horizontais entre entes federativos não amortece as externalidades, uma vez que estes possuem capacidades distintas de negociação e barganha, o que, por sua vez, pode aprofundar as desigualdades pré-existentes, retroalimentando a concentração de recursos. Por outro lado, o sistema de incentivos-compatíveis também padece neste aspecto, haja vista que seria pouco crível que o administrador central consiga estabelecer um nível Pareto Eficiente¹, e sendo assim, neste cenário as tensões inerentes aos processos de luta por interesses ainda permaneceriam, tornando o sistema instável. De forma esquemática, o autor sugere a criação de instituições de coordenação federativa, que perpassem inevitavelmente pela distribuição de recursos aos agentes ou grupos menos favorecidos, isto é, àqueles que sairiam em desvantagem caso incorressem em um sistema de barganhas horizontais, e, portanto, a instituição deve-lhes proporcionar um padrão superior a este cenário. Caso contrário, a sustentabilidade da instituição estaria comprometida, sujeita ao esvaziamento dos espaços decisórios em jogos sucessivos com resultados estanques.

Conforme será explorado mais a frente, a divisão de competências no contexto das políticas públicas educacionais no Brasil adotou uma estratégia de constitucionalização e indução de comportamentos desejáveis através da União. Nesta medida, direcionar-se-á a discussão para este palco, com objetivo de explorar mais os potenciais e pressupostos que o embasam para desenvolver hipóteses e argumentos mais sólidos na discussão que desenrolar-se-á no presente trabalho. Ao mesmo tempo, fez-se necessário explorar em mínima medida os mecanismos de barganha horizontal a fim de entender em quais situações suas contribuições poderiam agregar à conjuntura educacional brasileira.

Nos modelos em que a gestão intergovernamental é exercida por um agente central, mas coexiste com a interdependência entre os níveis de governo, bem como a autonomia de cada ente, alguns instrumentos são necessários para a construção de uma ação governamental mais ampla e coesa. Radin (2010) pondera algumas ferramentas que comumente são utilizadas pelos governos centrais, de amplos espectros, na medida em que algumas têm ação mais embasada em princípios centralizadores, ao passo que outras buscam harmonizar a

¹ Ótimo de Pareto caracteriza uma situação em que não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, no mesmo sistema. Estando nestas condições, considera-se um cenário Pareto Eficiente. (VARIAN, 2015, p. 55)

descentralização de poder entre os entes federativos. O autor ressalta então quatro categorias de instrumentos: estruturais, programáticos, pesquisa e construção de capacidade e, por fim, fatores comportamentais. Na primeira gama de fatores, ressaltam as estruturas formais que asseguram divisões de papéis, funções e atribuições e modelam o comportamento dos agentes. Nos instrumentos programáticos incluem um bojo de relações menos formais e mais associadas ao relacionamento político e as coalizões que resultarão em um arranjo de distribuição de recursos. A terceira categoria pauta-se por descentralizar o poder, na medida em que compete ao governo central fomentar e desenvolver mecanismos para a expansão de capacidades nos governos locais. Por último, o autor direciona o enfoque para os fatores comportamentais, em que o principal alicerce é a garantia de *accountability*, e, portanto, requer atenção aos aspectos da comunicação individual e em grupo e a gestão de conflitos dos atores que integram a arena política.

No encadeamento das lentes teóricas que estruturam esse trabalho, a dimensão estrutural, sobre a qual Radin (2010) versa, é fundamental para a compreensão da conjuntura brasileira, principalmente no aspecto educacional. Perscrutando esta categoria, o autor elenca algumas subdimensões, sendo estas os instrumentos mais tangíveis que de fato são utilizados pelos governos centrais, elencados a seguir:

- Reorganização: O redesenho de organizações é um meio de formular respostas adaptativas para atender a determinados fins, para suprir necessidades e prioridades dos entes subnacionais;
- Comissões: arena política que tem o objetivo de promover a integração horizontal. Sua função é mais tácita, na medida que, segundo o autor, opera em um nível simbólico;
- Coordenação: um recurso que objetiva o alinhamento entre unidades que se diferenciam por função, esfera governamental ou pelo território onde operam a fim de produzirem uma ação conjunta;
- Desregulamentação: essa ferramenta objetiva flexibilizar algumas regras que instituem modelos de ação para os entes governamentais, quando os resultados alcançados não estão satisfatórios. Portanto, anula-se o seu efeito prévio a fim de se estabelecer uma estrutura *ad hoc* que seja mais eficiente do que a anterior;
- Delegação de poderes e descentralização: confere maior autonomia aos entes subnacionais, o que pode ser materializado através do compartilhamento de autoridade e responsabilidades, vindo atrelado ou não de receitas;

- Regulação e supervisão: nesta modalidade a definição de regras, que é, por si só, uma ferramenta de estruturação, vem atrelada a uma espécie de tutela que o governo central exerce sobre os entes nacionais, deixando pouca discricionariedade a estes. Esta supervisão, segundo o autor, acontece ao nível programático e pode ocorrer em diversas etapas do circuito, seja com enfoque nos insumos, no processo ou nos resultados;

No contexto brasileiro, Abrucio et al (2010) ressaltam que o federalismo brasileiro possui um elevado grau de compartimentalização, isto é, distingue bem as competências relativas à cada ente, mais do que estabelece entrelaçamentos entre estes. Ao mesmo tempo, relatam os autores, a União acolheu na CF-88 uma possibilidade de federalismo cooperativo, prevendo colaboração entre os entes em diversas áreas de políticas públicas. Franzese e Abrucio (2013) ressaltam que o alto grau de compartilhamento de competências entre os entes federativos gera um quadro de indefinição de responsabilidades, e que, no contexto de descentralização, fez com que os municípios assumissem um papel substancial na execução das políticas públicas. O que os autores também ressaltam, é fenômeno denominado “municipalismo autárquico”, no qual, a partir da crença que os municípios têm maior capacidade de resolver os problemas locais, haja vista que sua burocracia está mais próxima dos cidadãos, gerou-se uma competição predatória por recursos dos entes hierárquicos superiores. Abrucio et al (2010) pontuam que um mecanismo gerado pelo aprendizado institucional dos atores políticos foram os sistemas de políticas públicas, que aprimoram os possíveis desgastes do federalismo compartimentalizado e evita a fuga de responsabilidades, na medida em que estabelece os parâmetros de contribuição de cada ente, e delimita as situações de cooperação entre estes.

Por outro lado, a literatura neoinstitucionalista dialoga assintoticamente com o processo de produção de políticas públicas em um ambiente federativo. Arretche (2000) discute acerca do legado das políticas públicas, de modo que decisões passadas condicionam o espectro de alternativas de políticas futuras. Segundo a autora, este condicionante exerce efeito nas políticas públicas sob a seguinte forma:

[...] o impacto da variável “legado das políticas prévias” deveria ser observado sob três aspectos, sejam eles, os custos potenciais de instalação de capacidade técnica de gestão nas unidades descentralizadas de governo, a desigual capacidade de mobilização de recurso entre os diferentes interesses

organizados e os diferentes níveis de governo e a avaliação dos formuladores das reformas com relação ao formato centralizado de gestão. (ARRETCHE, 2000, p.31)

Adiciona-se ainda outro fator relevante no contexto das políticas públicas em um contexto federativo, considerando a instabilidade das políticas públicas. Souza (2005) analisa os processos de mudança institucional no atual regime democrático brasileiro e argumenta que as políticas públicas no país ainda parecem de institucionalidade formal. Segundo a autora, o imbróglie entre o Executivo e o Legislativo em temáticas dessa ordem faz com que nenhum dos poderes tomem atitudes concretas sobre o tempo de duração de algumas políticas, fazendo com que estas retornem sempre ao debate nacional. Ainda no trabalho, Souza (2005) alega que somente algumas áreas lograram êxito na institucionalização, como saúde e educação, sob o argumento de que nestes campos já havia uma capacidade instalada bem distribuída no território nacional, facilitando este processo.

Apreendendo as dinâmicas das relações intergovernamentais, o próximo tópico avança nessa discussão, e insere a perspectiva de capacidades estatais a fim de entender como a fragmentação do poder do Estado pode interferir na capacidade de prover políticas públicas e bens públicos aos cidadãos.

2.2 Forjando capacidades estatais no federalismo descentralizado: a construção do poder infraestrutural

Como já foi discutido, os movimentos descentralizadores geram uma repactuação de atribuições entre os entes federativos. No caso brasileiro, o estabelecimento do *status* para os municípios enquanto um ente federativo fez com que estes passassem a ser responsáveis pelo provimento de uma série de serviços públicos enquanto competência legal. Falleti (2010), ao analisar os processos de descentralização na América Latina, expõe que no Brasil houve um movimento massivo, iniciado na década de 80, que resultou na descentralização fiscal, aumentando a capacidade arrecadatória dos municípios, bem como as transferências constitucionais, atrelado à descentralização de competências políticas e administrativas, isto é, de implementação de políticas públicas no nível local. Grin e Abrucio (2018) ressaltam uma série de competências de interesse local nas quais os municípios podem

legislar, tais como: aplicar sua arrecadação, criar ou anexar distritos – em observância à legislação estadual -, celebrar convênios de concessão de serviços públicos locais, como o transporte público, manter estabelecimentos de educação infantil e ensino fundamental, prover atendimento de saúde à população, em cooperação técnica e financeira com os governos estaduais e federal, promover o melhor ordenamento do território, definir critérios para uso do solo e proteger o patrimônio histórico-cultural.

Nesta linha, Grin e Abrucio (2018) comentam que a descentralização assume um papel de variável independente, em uma função na qual a variável dependente seria a modernização do estado e a criação de capacidades em nível local. Segundo Weir, Orloff e Skocpol (1988), a pré-existência de capacidades estatais é um fator imprescindível para a gestão de políticas públicas no âmbito social. Aprofundando nesta linha, Arretche (1999) entende que marcadamente as diferenças entre as capacidades dos municípios de gestão das políticas que tornaram-se mais descentralizadas são um empecilho nos processos de reforma, uma vez que em alguns casos podem ser determinante para inviabilizar a gestão por parte de alguns municípios.

Assim sendo, faz-se necessário recorrer ao arcabouço de capacidades estatais no intuito de explorar as variáveis e as dimensões que se desdobram a partir da sua exploração. Weir et al (1985) definem este conceito como a capacidade do Estado de implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a influência de pressões fruto da sociedade civil, e diante de constrangimentos socioeconômicos recalcitrantes. A partir disso, diversos autores imprimiram perspectivas distintas de análise e enfoques sobre as dimensões de capacidade estatal.

Prosseguindo ainda em Weir et al (1985), para os autores esta discussão perpassa inevitavelmente pela questão da definição da autonomia dos Estados, uma vez que é o que garantiria a definição de objetivos oficiais por parte deste. Portanto, estabelece que as organizações do Estado demandam controle sobre o território, e, por conseguinte, a formulação e perseguição de objetivos não são simplesmente um reflexo das demandas e interesses de grupos, classes e sociedades.

Por outro lado, Tilly (1992) debruça-se sobre as dimensões de capacidade coercitiva e fiscal dos Estados, uma vez que entende estes meios como mecanismos do Estado de se afirmar diante do seu território. Na perspectiva do autor, os estados-nacionais formam-se

como uma necessidade em períodos de guerra, e, portanto, as capacidades estatais apareceriam como um subproduto a partir deste cenário.

Na perspectiva de Geddes (1994), características burocráticas das agências estatais lhe conferem um grau de autonomia que permitirá a implementação de políticas voltadas para o crescimento e desenvolvimento, independentemente das preferências sociais. Caso contrário, o provimento de bens públicos à população ficaria à mercê do relacionamento político, que, neste sistema, teriam acesso menos restrito aos recursos públicos. Na mesma linha, Evans e Rauch (1999) advogam no desenvolvimento de uma competência burocrática, por meio de recrutamentos meritocráticos, o que tornaria mais propenso ao desenvolvimento de uma coerência corporativa e espírito de grupo, gerando comprometimento com o bem-estar social. Os autores encontram relação do grau de burocratização (ou weberianismo) de economias mundiais com seu respectivo crescimento econômico, sugerindo que o desenvolvimento de burocracias competentes é fundamental para países em desenvolvimento.

A perspectiva defendida por Mann (1984) coaduna para o termo poder infraestrutural, em que o autor define como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e implementar as decisões políticas em todo o território de abrangência. Soifer (2008) aprofunda nesta problemática e elenca três dimensões de poder infraestrutural: a dimensão de recursos à disposição do Estado para valer e operacionalizar suas decisões; em segundo lugar, o que pode ser denominado o verdadeiro peso do Estado, isto é, os recursos de fato utilizados; e, por fim, suas variações territoriais de poder.

De um modo geral, a temática de capacidades estatais é multidimensional e abarca diversos conceitos e enfoques. Weaver e Rockman (1993) elencam uma série de artigos com as abordagens mais comuns sobre o conceito, e segundo eles, as capacidades mais importantes são:

- a) estabelecer e manter prioridades entre múltiplas e demandas contraditórias;
- b) alocar recursos da maneira ideal;
- c) inovar quando políticas antigas falham;
- d) coordenar objetivos contrastantes de maneira coerente;
- e) impor perdas a grupos poderosos;
- f) representar interesses difusos;
- g) garantir uma implementação eficaz de políticas;
- h) garantir algum nível de estabilidade política;
- i) formular e sustentar compromissos internacionais em matéria de comércio e Defesa nacional;
- j) gerenciar divisões da sociedade a fim de evitar conflitos internos. (Tradução do autor) (WEAVER; ROCKMAN, 1993)

Weaver e Rockman (1993) pontuam que a dotação destas capacidades estará suscetível às características dos sistemas políticos de cada estado. Fatores como normas constitucionais, grau de autonomia organizacional das agências governamentais, federalismo, regras eleitorais, composição do legislativo, sistema federativo, tendem a influenciar neste processo.

A partir de um primeiro construto conceitual, algumas literaturas buscam fortalecer este campo no sentido de operacionalizar análises das capacidades estatais em suas múltiplas dimensões, bem como observando seus reflexos em diferentes resultados de políticas. Empregando esforços para a construção de um *framework analítico*, Souza (2018) conceitua que as capacidades podem ser mobilizadas em diferentes estágios de uma política pública, de modo que no tocante à implementação de políticas, que é alusivo ao presente trabalho, a autora conceitua que as dimensões financeiras, infraestruturais e o alcance territorial são competências fundamentais. A partir desta conceituação, direciona-se a construção do referencial a fim de alinhar à estas competências, com objetivo de fortalecer o desenvolvimento de um marco de hipóteses que embasará as análises a serem feitas no presente trabalho.

No tocante às competências financeiras, entende-se a capacidade dos estados de mobilizar recursos para angariar receitas e custear suas ações. Segundo Cárdenas (2010), a capacidade fiscal é essencial para a aptidão do estado a prover bens públicos ou mesmo para promover políticas redistributivas entre grupos da sociedade. Fukuyama (2013) ressalta que a capacidade arrecadatória mensura a capacidade estatal em duas perspectivas, primeiro porque os Estados necessitam mobilizar um aparato para tributar a população, e, posteriormente porque o resultado deste esforço será determinante para permitir que o governo opere sobre os seus domínios. Ao mesmo tempo, esta discussão perpassa inevitavelmente pela conceituação de autonomia descrita por Weir et al (1985), uma vez que a arrecadação financeira é um mecanismo imprescindível para assegurar a autossuficiência dos estados de implementar seus objetivos.

As dimensões ressaltadas por Souza (2018) concernentes à infraestrutura e o alcance territorial estão solidamente imbricadas, e encontram forte respaldo no referencial de Mann (1984) e Soifer (2008), uma vez que abarcam os recursos disponíveis pelo Estado – e, por sua vez, a capacidade de gerir e ampliar tais recursos – bem como a sua capilaridade no

território. Em uma perspectiva abarcada por Soifer (2008), o autor engloba em sua análise a existência de estados subnacionais, o que implica em uma heterogeneidade no alcance da ação do estado em distintos territórios. Desta forma, é possível comparar em quais áreas o estado possui instrumentos para exercer de forma mais ou menos intensiva a sua autoridade.

A partir desta perspectiva, alguns autores adotam a mensuração e comparação de capacidades estatais através do provimento de bens públicos à população, tal como o seu respectivo alcance nas diversas áreas que compõe o seu território (SPRUYT, 1994). Ziblatt (2008) desenvolve esta argumentação na medida em que discute a heterogeneidade de provisão de bens públicos fornecidos por um mesmo estado. Segundo o autor, a literatura concentra-se em explicar este fenômeno a partir da demanda de bens públicos, através do estudo das preferências, que envolvem padrões demográficos, sociais e culturais. Ainda dentro da literatura de capacidades estatais, há alguns gargalos encontrados, haja vista que trabalhos centrais como Mann (1984) e Evans e Rauch (1999) enfatizam a capacidade de ação do governo central. De tal maneira, Ziblatt (2008) contrapõe esta perspectiva e insere um novo padrão de análise ressaltando que grande parte das funções governamentais são competência dos governos locais. O autor então desenvolve uma teoria para se analisar as capacidades estatais da provisão de bens públicos no âmbito local, entendendo esta como um caminho para se desenvolver o poder infraestrutural a partir de uma lógica descentralizadora.

Um dos alicerces teóricos que embasam a argumentação de Ziblatt (2008) reside nas teorias de preferências sociais, que identifica no nível local uma relação maior entre as preferências da população e os resultados das políticas executadas (Tiebout, 1956; *apud* Ziblatt, 2008). A partir de então, o autor introduz a possibilidade de observar e analisar o aspecto da demanda da criação de políticas, na qual é necessário ater-se à forma como os governos monitoram e, posteriormente, respondem às preferências sociais; para então, atentar-se à capacidade destes mesmos governos de implementar políticas que possam refletir tais preferências.

Na linha de raciocínio do autor, governos com maior capacidade de governança conseguem traduzir em um grau mais elevado às preferências sociais em bens públicos que as reflitam. Esta capacidade de governança, para Ziblatt (2008) é definida pelos recursos fiscais que os governos conseguem mobilizar, além do seu grau de conhecimento institucionalizado, estando esta variável muito calcada na profissionalização da burocracia. Segundo o autor, a alta capacidade de governança permite que as ações dos governos locais sejam maleáveis, isto é,

para responder a um mesmo problema haja um leque de alternativas, fruto dos recursos disponíveis, do conhecimento prévio, das prioridades que foram definidas e das ambições dos burocratas.

[...] pode haver altos níveis de poder infraestrutural em um sistema político quando: (a) as unidades de governança local têm altos níveis de capacidade e intervêm na sociedade, bem como no cotidiano dos cidadãos provendo bens públicos e (b) quando as unidades do governo local fazem parte de um sistema intergovernamental estável no qual as unidades são constitucionalmente limitadas a áreas específicas de jurisdição. (ZIBLATT, 2008, p.134, tradução do autor)

A abordagem desenvolvida por Ziblatt (2008) dialoga amplamente com a proposta do presente trabalho, e, marcadamente, será fundamental para o desenvolvimento do construto metodológico que embasará as análises que serão realizadas. Contudo, é preciso distinguir meios e fins para clarificar a vertente teórica que se está empregando e não incorrer no erro de ser omissos em variáveis que poderiam ser fundamentais para a referida análise. Neste esforço, a perspectiva supracitada encaminha-se e dialoga bastante com um campo científico promissor e crescente no Brasil, que trabalha as capacidades estatais a partir da noção de arranjos institucionais (GOMIDE; PIRES, 2014; GOMIDE; BOSCHI, 2014).

Esta lente teórica enfatiza a necessidade de compreensão das políticas públicas em um contexto multidimensional, em que, no cenário mais genérico residem as variáveis que compõem o ambiente institucional, e no quadro mais específico, trata-se dos arranjos institucionais. Segundo Fiani (2014), observando o nível mais abrangente, o ambiente institucional, pode-se entender o conjunto de regras que promovem o ordenamento da vida política, econômica e social e que, por sua vez, norteiam as ações do Estado. Já o arranjo institucional – que também pode ser chamado de estrutura de governança - no âmbito da vida pública, representaria as regras mais particulares, capazes de ordenar as transações entre os agentes, de maneira a viabilizar o resultado da política pública. Aprofundando, Gomide e Pires (2014) estabelecem que os arranjos institucionais são fatores determinísticos da capacidade do Estado de implementar políticas públicas, o que os autores compreendem como resultante de dois componentes: técnico-administrativo e político. Concatenando a argumentação de Gomide e Pires (2014) com o entendimento de Ziblatt (2008) sobre a capacidade de governança, pode-

se entender que o arranjo institucional aparece como um fomentador e pré-condição para a expansão do poder infraestrutural do estado. No entanto, o presente trabalho pauta-se por investigar as resultantes dos arranjos institucionais firmados, a partir de uma alteração no ambiente institucional – a aprovação do Fundeb -, e, portanto, embora seja uma dimensão pertinente de análise, não será explorada nesta ocasião.

Dando prosseguimento, alguns trabalhos pautaram-se a analisar a dimensão do poder infraestrutural no âmbito aplicado, e são pertinentes para embasar a análise aqui pleiteada. Soifer (2006) operacionalizou sua análise com o objetivo de comparar a abrangência do aparato estatal, e, portanto, a sua capacidade de ação, entre países da América Latina, na qual averigou a capilaridade das estruturas de segurança (militares e polícia), taxaço, e escolas do ensino fundamental em países da América Latina. Em outro trabalho, Soifer (2009) investigou a estratégia de expansão do estado chileno entre o final do século XIX e o início do século XX no âmbito da expansão da educação básica. Segundo o autor, a padronização do serviço, através da criação de um currículo único, foi um facilitador para que o Estado pudesse expandir o atendimento através do aumento do número de estabelecimentos e, conseqüentemente, penetrar no território e expandir seu potencial de ação. Fortin (2010) analisa a evolução das capacidades estatais em países no período pós-comunismo, analisa a atuação do estado por meio da perspectiva dos bens públicos, operacionalizando através de cinco variáveis, sendo estas: receitas de impostos, corrupção, reformas na infraestrutura dos equipamentos públicos, proteção a direitos de propriedade e o grau de contratos firmados utilizando moeda nacional (ou seja, que não são firmados lastreados em moeda estrangeira). Em um trabalho posterior, Fortin-Rittberger (2014), busca associar o poder infraestrutural dos Estados à sua capacidade coercitiva. Para materializar a primeira variável, a autora aprimora o seu modelo analítico e utiliza as mesmas variáveis, exceto as reformas de infraestrutura, ao passo que insere também as dimensões de eficiência fiscal, quadros de administração básica e qualidade da burocracia.

Esse construto será fundamental para entender como a dimensão infraestrutural pode ser determinante na expansão do acesso à educação infantil no país, e, a fim de não olhar somente as diferenças entre as dotações e recursos disponíveis entre entes federativos. Além do mais, os pressupostos teóricos permitirão açambarcar também as relações de causalidade que podem explicar os resultados a serem observados.

2.3 Federalismo e políticas educacionais no Brasil: a política de fundos educacionais

A Constituição Federal de 1988 estabelece os ditames da divisão de competência entre os entes federativos no que tange a educação pública. Destarte, os Estados são responsáveis pelo Ensino Fundamental e Ensino Médio, e os municípios são encarregados de prover o Ensino Fundamental e a Educação Infantil. À União, recaem as atribuições relativas ao Ensino Superior e o Ensino Técnico, além de ser responsável pela coordenação de ações para a educação básica. A LDB avança nesse sentido, e posiciona como prioritário aos Estados a oferta do Ensino Médio, ao passo que estabelece o regime de colaboração com os municípios no provimento do Ensino Fundamental. Ao mesmo tempo, a lei proíbe os municípios de atuar em outras faixas de ensinos, antes de atingir a universalização daquelas que lhe são obrigatórias.

Segundo Abrucio (2010) a constituinte é equilibrada ao fazer a divisão de competências, no âmbito educacional, relativas à cada ente federativo, ao passo que a articulação da União neste campo favorece o federalismo cooperativo. Contudo, o autor ressalta que a inexistência de um Sistema Educacional, nos modelos existentes nas áreas da saúde, assistência social e segurança pública, por exemplo, é decorrente da ausência de um consenso sobre o processo descentralizador das políticas educacionais. Esse desejo, por outro lado, já foi manifesto pela sociedade civil, nos documentos elaborados a partir das duas edições do Congresso Nacional de Educação (CONED), na década de 90, e na Conferência Nacional da Educação (CONAE), ocorrida em 2010 (VALENTE; ROMANO, 2002; DOURADO, 2013). Na década de 90, a articulação da sociedade civil, de entidades e movimentos ligados à educação resultou na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), que fora enviado para a Câmara dos Deputados em 1998, segundo Valente e Romano (2002). Os autores ressaltam que o PNE reforçava a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que, por sua vez, seria o mecanismo articulador das metas traçadas no Plano. Porém, após os desdobramentos ocorridos no Congresso Nacional, e após a apreciação do presidente Fernando Henrique Cardoso, a versão aprovada, erigindo a Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, não versava sobre o delineamento do SNE. Abicalil (2013) reforça que, à luz do saber constitucional, o SNE seria um desdobramento inerente do estabelecimento do PNE, com base nas articulações intergovernamentais a fim gerarem cooperação para o cumprimento das metas.

Este esforço foi institucionalizado via Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que estabelece o artigo 214 da CF, versando o seguinte:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009)

Assim sendo, esta medida abre uma janela de oportunidades para uma articulação mais estreita entre os entes federativos, à normatização do SNE, e o estabelecimento claro de parâmetros para o regime de colaboração entre os mesmos, que, segundo Araújo (2010), foram pontos de fraqueza do PNE estabelecido em 2001. O documento de referência da CONAE, ocorrida em 2010, portanto, auxilia nessa trilha e cria as bases para um sistema de articulação nacional da educação, em que estabelece que este deveria ser a operacionalização de um regime de cooperação no âmago do pacto federativo, promovendo a cooperação entre sistemas de ensino dos entes federativos e estabelecendo parâmetros de colaboração entre os mesmos (CONAE, 2010). A despeito de que o PNE estabelecido em 2014 pode representar um ponto adicional de inflexão nesse debate, o recorte a ser estabelecido pelo presente trabalho fará com que os seus desdobramentos resvalém em um grau bastante comedido sobre os resultados que aqui serão analisados.

De todo modo, ante a uma observância mais concreta da articulação de um SNE integrado, Araújo (2010) pontua que os entes federativos sobrevivem e coexistem no plano educacional através de “minipactos” a fim de atenuar a assimetria e os aspectos que induzem ao federalismo competitivo. Em um desses planos, presenciou-se avanços no campo do

financiamento educacional. Na sua trajetória, a constituinte avançou em ampliar a vinculação orçamentária obrigatória para os entes federativos, ante a normativa vigente desde a Emenda Constitucional Nº 24/1983, aumentando o percentual de 13% para 18%, no caso da União, mantendo os 25% para Estados e municípios, incidindo sobre as receitas resultantes de impostos e transferências. Apesar de tais mecanismos, a persistência das desigualdades educacionais no território brasileiro fez com que fossem criados aparatos adicionais para atuar nesse sentido, sendo criado, em 1998, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Segundo Costa e Duarte (2008), o Fundef é um mecanismo institucional de redistribuição de recursos pelo qual o governo central induz determinados comportamentos aos demais entes federativos no sentido de proporcionar maior equilíbrio diante do hiato de participação entre estados e municípios, diminuir a desigualdade de recursos entre os entes federativos para o custeio do Ensino Fundamental, e melhorar a capacidade docente nesta faixa de ensino.

Segundo Castro et al (2000), o Fundef emerge no bojo da reinserção do Ministério da Educação (MEC) como coordenador das políticas educacionais a nível nacional, principalmente no âmbito do ensino fundamental, que havia sido deixado a cargo de estados e municípios. Portanto, a criação de um fundo de natureza contábil para esta faixa de ensino em específico cumpre inserir estados, municípios e Distrito Federal no âmbito do financiamento educacional, bem como, forja um comportamento cooperativo, tendo em vista o caráter redistributivo do fundo. A estratégia adotada nesse contexto, segundo Peres (2016), foi o novo mecanismo de engenharia financeira que partia da subvinculação dos recursos educacionais, antecipando os incentivos aos entes federativos. Deste modo, o Fundef era estruturado no âmbito estadual, logo, subdividido em 27 fundos estaduais, constituído por 15% da arrecadação sobre impostos e transferências de estados e municípios (BRASIL, 1996). Os recursos eram distribuídos conforme o número de matrículas computado pelo Censo Escolar, utilizando um valor *per capita* base para cada estado, que não fosse inferior a um valor mínimo definido nacionalmente. Caso os recursos captados por algum fundo estadual fosse inferior ao montante necessário para repartir aos alunos não ferindo o piso mínimo estabelecido, caberia à União a competência de complementar os recursos até o valor necessário (CASTRO et al, 2000).

O resultado dos mecanismos adotados pelo Fundef e os objetivos que cumprem são retratados por Martins (2010), no qual o autor ressalta que além de estabelecer as competências normativas de cada ente federativo, a política de fundos cumpre três funções

adicionais: própria, supletiva e redistributiva. A função própria estabelece a destinação de recursos de estados e municípios no tocante à composição dos fundos e, posteriormente, à alocação de recursos na manutenção e desenvolvimento de ensino. A função supletiva tem o objetivo de promover a distribuição vertical de recursos, em que o ente com maior capacidade financeira suporta o ente com menor capacidade financeira. Por fim, a função redistributiva, tem uma função similar, porém redireciona os recursos no sentido horizontal, isto é, a suplementação de recursos ocorre entre os pares, que, no entanto, é válida somente entre municípios no tocante à composição do fundo estadual, em que possuem capacidades financeiras distintas.

A vigência do FUNDEF logrou êxito em diversas áreas da educação pública, como a expansão da oferta do ensino fundamental, praticamente universalizando-o, na medida em que vinculou os repasses à prestação efetiva do recurso (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Além disso, outros mecanismos são ressaltados por Costa e Duarte (2004), como o fortalecimento da qualificação e capacitação docente, e a impossibilidade de aplicação do recurso em outros fins. No entanto, os autores afirmam que a exclusão de outros níveis de ensino induziu um forte subinvestimento em outras faixas.

Um resultado importante dos mecanismos de indução adotados pelo Fundef foi a municipalização do Ensino Fundamental. Conforme resalta Costa (2005) foi criada uma estrutura de fortes incentivos e repasses financeiros aos municípios para que assumissem a oferta desta faixa de ensino. Abrucio et al (2010) ressaltam que a vinculação do repasse financeiro às matrículas dos estudantes induziu uma maior responsabilização dos entes federados, e estimulou os gestores municipais a assumirem uma oferta maior de vagas no Ensino Fundamental.

Ao fim do prazo de vigência do FUNDEF, foi implementado, a partir de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passou a cobrir toda a educação básica, compreendendo, além do ensino fundamental, também o ensino médio, a educação infantil e a educação de jovens e adultos. A estrutura de incentivos do Fundeb permanece a mesma que fora implementada no Fundef, alterando apenas o percentual de subvinculação de recursos, iniciando com 16,6%, e aumentando gradativamente até o estabelecer em 20% das receitas e transferências dos municípios, no ano de 2010, e passando a incidir sobre um leque mais

extenso de impostos. O Quadro 1 atenta para as diferenças entre os impostos e transferências que integravam o Fundef, primeiramente, e depois, o Fundeb.

Com a instituição do Fundeb e sua ampliação da cobertura mais ampla das faixas de ensino da educação básica, surge uma necessidade iminente, relacionada com o estabelecimento de um critério para definir a divisão dos recursos, ciente de que os custos envolvidos na execução do atendimento em cada ciclo são diferentes. Mendes (2012) atenta para esta inovação introduzida no Fundeb, mesmo citando que já existia um mecanismo embrionário desta partilha no antigo Fundef. Segundo a autora, o Fundef vigorou por três anos, estabelecendo o mesmo valor *per capita* mínimo para os alunos do Ensino Fundamental, o que se alterou em 2000, quando foram estabelecidas três categorias distintas de distribuição, sendo estas: anos iniciais (1ª a 4ª série), anos finais (5ª a 8ª série) e educação especial. Apenas nos últimos dois anos de vigência do fundo, foi inserida a dimensão territorial, de modo que os valores eram distintos para alunos de escolas urbanas e rurais.

Quadro 1 - Base de incidência da subvinculação de recursos do Fundef e Fundeb

Composição FUNDEF	Composição FUNDEB
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)
Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)
Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	
Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	

Elaboração Própria. Fonte: Adaptado de Peres (2016).

No primeiro ano do Fundeb, já foi estabelecido que os recursos seriam repartidos com base em 13 categorias distintas, o que, no entanto, foi alterado já no fim do ano para que

no ano consecutivo fossem abarcadas as diferentes modalidades de educação infantil, sendo que no ano de 2015 já haviam 19 categorias distintas de modalidades e etapas, e suas especificidades contempladas pelo Fundeb (BUENO; PERGHER, 2017). Anualmente, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade publica uma resolução o valor mínimo *per capita* bem como com os fatores de ponderação, tomando como base 1 o valor por aluno do Ensino Fundamental, como estabelece o Art. 12 da Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007a). O Quadro 2 elenca como ocorreu o estabelecimento inicial dos ponderadores, bem como a sua evolução no tempo decorrido da vigência do fundo.

Quadro 2 - Fatores de ponderação do Fundeb para distribuição dos recursos – 2007 a 2015

Etapas, modalidades e segmentos	2007	2008	2015
1. Creche pública de tempo parcial	-	0,80	1,00
1. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80
1. Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,30
1. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	1,10
2. Pré-escola parcial	-	0,90	1,00
2. Pré-escola integral	-	1,15	1,30
3. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00
3. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,15
3. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10
3. Anos finais – ensino fundamental campo	1,15	1,15	1,20
3. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,30
4. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,25
4. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,30
4. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30
4. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30
5. Educação especial	1,20	1,20	1,20
6. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20
7. Educação de jovens e adultos	0,70	0,70	0,80
8. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio	0,70	0,70	1,20

Elaboração Própria. Fonte: Bueno e Perguer (2017).

Segundo Martins (2008), a instituição do Fundeb representou um alargamento no contexto das políticas educacionais, tanto por passar a cobrir toda a educação básica, quanto por estender a oferta desta para instituições privadas e filantrópicas conveniadas com os governos. Deste modo, a cobertura do público-alvo da política de fundos passou de, aproximadamente 29 milhões de alunos em 2006, para cerca de 48 milhões, em 2008, representando um aumento de 62,6% (BREMAEKER, 2011). No entanto, o mesmo estudo frisa que o impacto negativo para os municípios, tendo em vista que o aporte de recursos teve um aumento de 37,3%, para um aumento de maior proporção do contingente de alunos que passariam a abranger, pontuando que, em 2008, o gasto com o ensino fundamental ainda representava 72,1% das despesas com educação dos municípios.

Diante disso, a partir deste modelo de arranjo adotado, é possível inferir duas conclusões principais acerca das relações intergovernamentais operadas pelas políticas de fundos educacionais. A primeira está relacionada ao mecanismo de *center constraining*, no qual o governo central impõe constrangimentos aos entes subnacionais (Oliveira et al, 2016). Conforme ressalta Arretche (2004):

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejado pelo governo federal. Essa foi a estratégia para equalizar os níveis intraestaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. (ARRETCHÉ, 2004)

O entendimento desta estratégia é clarificado a partir do relato de Costa (2005) de que anteriormente ao Fundef, a União dispunha de poucos mecanismos para exercer a coordenação federativa no âmbito da política educacional. O único instrumento constitucional era a vinculação obrigatória do investimento percentual a partir da arrecadação tributária de cada ente, o que, segundo o autor, gerava uma independência autárquica, na medida em que restringia uma ação coordenada perante as desigualdades regionais e a expansão homogênea das redes educacionais. Além disso, prossegue Costa (2005), que a adoção à política em caráter

automático compõe uma estrutura de incentivos que limitam o escopo de ações e possibilidades dos estados e municípios em relação à política educacional, no ambiente federativo.

Um segundo ponto crucial na análise do arranjo dos fundos educacionais está relacionado à inclinação ao federalismo cooperativo. O estabelecimento destes fundos pautou-se pela redistribuição horizontal de recursos entre as municipalidades. Além disso, há um mecanismo de distribuição de recursos entre governos estaduais e governos municipais, e por fim, este mecanismo também se aplica quando prevê a complementação da União visando amortecer desigualdades regionais (ABRUCIO et al, 2010; OLIVEIRA et al, 2016). Contudo, algumas críticas a eficiência deste modelo são traçadas no sentido da sua indução excessiva à municipalização, da ausência de responsabilidades substantivas por parte da União, e da sua incapacidade de promover redução efetiva das desigualdades educacionais entre as diversas regiões (PINTO, 2006; MARTINS, 2006; MENDES et al, 2008). Em outro âmbito, Pinto (2007) reprova os critérios que foram levados em consideração para o estabelecimento dos fatores de ponderação do Fundeb. Para o autor, aspectos fundamentais das condições de oferta foram negligenciados, tais como: as diferenças entre jornadas escolares, nível de formação docente, razão alunos/turma e presença de elementos do espaço físico que auxiliam no processo pedagógico, tais como laboratórios e bibliotecas. Deste modo, é enfraquecido a eficácia do Fundeb no sentido de apaziguar as desigualdades existentes entre a qualidade da oferta nos diversos pontos do país.

2.4 A trajetória da educação infantil no Brasil: percurso histórico e a inserção no Fundeb

A Constituição Federal de 1988 é inovadora ao inserir parâmetros de cidadania nos limites da tutela do Estado e a proteção da criança (NUNES et al, 2011). Segundo o Art. 227 da carta magna:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Nesse âmbito, o estabelecimento dos direitos da criança gera uma contraparte imediata de deveres da família, a qual é citada como instituição que possui absoluta prioridade de garantir tais direitos aos filhos, listando em seguida os deveres da sociedade do Estado em também resguardar estes mesmos direitos. Ao mesmo tempo, à família também são contemplados direitos recíprocos, como, por exemplo, o direito de trabalho aos pais está associado indispensavelmente ao direito de educação às crianças.

A CF-88 toca no contexto das creches sob um caráter inovador, localizando-a na redoma da educação, conceituando que o cuidado com as crianças da faixa etária que as compete é antes de tudo uma tarefa educativa (NUNES et al, 2011). Esta perspectiva rompe com o caráter assistencialista que impulsionou a expansão das creches que ocorreu de maneira mais significativa na década de 60, e insere a ótica educacional que começou a emergir a partir da década de 80 (KUHLMANN, 2010). Nesta linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) confirma a trajetória delineada na constituinte, reafirmando os direitos à educação pública e gratuita, no Art. 54, a Lei discorre sobre a obrigatoriedade do Estado brasileiro em assegurar educação atendimento em creches e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos de idade (BRASIL, 1990).

Como desdobramento destas aquisições no âmbito institucional legal, houve uma série de esforços do Governo Federal no sentido de traçar as bases para a difusão da educação infantil e garantia de parâmetros de qualidade no Brasil, no seu papel de coordenador das políticas em âmbito nacional. No ano de 1994, a Coordenadoria de Educação Infantil (Coedi), lotada no Ministério da Educação (MEC), elabora o documento “Política Nacional de Educação Infantil”, que busca influenciar para a expansão da oferta de vagas para crianças com idade entre 0 e 6 anos de idade (BRASIL, 1994a). Seguindo nesta mesma linha, o órgão ainda publicou dois documentos no mesmo ano, sendo estes “Educação Infantil no Brasil: situação atual” e “Por uma política de formação do profissional da Educação Infantil”, que pautavam-se por, primeiro entender o cenário da oferta e da qualidade desta faixa de ensino no país, para, posteriormente, influenciar para a formação de capacidades docentes mais desenvolvidas nesta mesma seara (MEC, 1994a, 1994b). Com esta movimentação, o MEC busca sistematizar as discussões que já estavam em pauta, a partir do diálogo com estados e municípios, a fim de influenciar na elaboração das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que já estava em curso (BRASIL, 2006b).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), portanto, avança neste sentido, ao reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica, pontuando o seu caráter de promover o desenvolvimento integral da criança, até os 6 anos de idade (BRASIL, 1996). Didonet (2000) faz uma ressalva que não é apenas um reconhecimento e inserção de mais uma etapa dentro do ciclo educacional, mas uma mudança de paradigma, em que pese que o governante que a partir de então negligencia a educação infantil em quaisquer dos seus aspectos claudica diante da política educacional estabelecida nacionalmente. A partir de então, uma série de desdobramentos passam a repercutir no cenário nacional, dentro e fora dos órgãos públicos envolvidos no provimento da educação básica. Didonet (2000) ressalta impactos em cadeia como a exigência de um olhar para o desenvolvimento integral, que suscita mudanças nas estruturas curriculares da formação docente, bem como a discussão da formação por si própria, o que força debates no interior das Instituições de Ensino Superior. Em outra estância, o autor pontua que a LDB pauta-se não por substituir a educação provida pelos pais, mas atuar em conjunto aos mesmos, o que, inevitavelmente requer uma aproximação entre profissionais da educação, famílias e comunidade. Nesta amálgama de fatores que tornam os contributos desta Lei assaz complexos, um aspecto é de extrema importância no delineamento do presente trabalho. A problematização de Didonet (2000) elenca que a partir de então a Educação Infantil passa a ser “prioridade número dois” na oferta educacional municipal. Como já foi discutido, a carta magna estabelece a divisão de competências no âmbito da educação para os entes federativos, em que aos municípios é vedada a atuação em outras faixas de ensino caso não tenha sido alcançado o atendimento completo às etapas que lhe são delegadas. A LDB se torna um marco institucional, portanto, direcionando os incentivos para a atuação municipal, a atender a demanda existente para a educação infantil e delimitando os esforços para a atuação em outras etapas, como o ensino médio. Em contraposição, a obrigatoriedade deste atendimento coloca os municípios em um risco de asfixia, uma vez que no ano seguinte entraria em vigor o Fundef, que não inclui a educação infantil na repartição dos recursos do fundo (DIDONET, 2000).

O PNE sancionado em 2001 também foi um marco institucional importante para a educação infantil, na medida em que expressa, em partes, os anseios da sociedade civil quanto ao que esta etapa de ensino representa para a sociedade. Das metas estabelecidas no que se referem à esta faixa em específico, a primeira define:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos

(ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos. (BRASIL, 2001)

Além desta meta, constavam outros objetivos que envolviam esforços para estabelecer critérios de padronização da qualidade da oferta da educação infantil, o qual é enfatizado bastante a questão infraestrutural, como também para reforçar a importância da formação do profissional de educação infantil, a inclusão das creches e pré-escolas nos sistemas nacionais de estatísticas educacionais e a expansão do atendimento em tempo integral.

Estando correlacionado ou não a estes esforços transpostos pelo PNE, a atuação da Coedi retornou a ser mais consistente e influente em um novo período de transição, quando iniciou-se as discussões da política de fundos, aproximando-se o fim da vigência do Fundef, na expectativa que a sua renovação contemplasse a educação infantil (FARIA, 2005). A publicação dos documentos “Parâmetros de qualidade para a educação infantil”, em dois volumes, e “Padrões de infraestrutura para as instituições de educação infantil” consolida esta atuação, avançando no estabelecimento de normas, indicadores e referências para a expansão das instituições de educação infantil no país (BRASIL, 2004; 2006b). Os documentos pautaram-se por delimitar conjuntos de fatores que seriam determinantes para que seja fornecido um nível adequado de qualidade na oferta da educação dos municípios, sem, no entanto, menoscar das particularidades regionais e das questões culturais que afloram dos distintos territórios que compõe o país (BRASIL, 2006a).

Contudo evidencia-se que, a despeito do compromisso firmado pelas leis formais, haverá um esforço coordenativo, com a União assumindo responsabilidades de financiamento, junto aos municípios, somente com o advento do Fundeb, em 2006. Faria (2005) ressalta que o texto inicial enviado para apreciação ao Congresso Nacional não incluía as creches na repartição de recursos, o que tornou-se possível somente após uma ampla mobilização nacional, na qual a autora destaca a manifestação dos “fraldas pintadas”. Anteriormente, com a vigência do Fundef, a prioridade para alocação de recursos era o atendimento ao ensino fundamental (7 a 14 anos). O Fundeb foi instituído a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e os parâmetros que o regulam foram ditados pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, e após a aquiescência do Congresso Nacional, foi transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e sancionada através dos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente. Além

de contemplar toda a educação básica, em que a educação infantil se insere, com suas duas etapas (pré-escola e creches), nesta faixa de ensino há uma particularidade que diz respeito ao contexto de inovações institucionais logradas pelo Fundeb. Conforme ressalta Sena (2008), o fundo que lhe antecedeu era eminentemente público, ao passo que o Fundeb dá um passo e insere uma perspectiva de abarcar as redes particulares conveniadas, desde que sejam instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Essa possibilidade é estrita à educação infantil, e, conforme o autor reforça, apesar de ser considerada como um instrumento paliativo, não foi inserido qualquer dispositivo que indique que este mecanismo seja transitório, portanto, sendo válido até o fim da vigência do fundo, em 2020, porém, a abrangência para a pré-escola foi válida somente até 2010 (PINTO, 2007). Outro ponto importante adotado foi a transição gradual entre o Fundef e o Fundeb, no tocante às etapas que não eram contempladas pela política de fundos anteriormente, sendo estas a educação infantil, o ensino médio, e a educação de jovens e adultos. Foi adotado um regime de progressão em que os valores *per capita* destas etapas cresceriam gradualmente nos três primeiros anos de implementação do fundo, sendo que no primeiro ano os municípios receberiam 1/3 do valor estipulado, 2/3 no segundo, e o valor integral a partir do terceiro ano.

Em paralelo à aprovação do Fundeb, a segunda metade da década de 2000 trouxe outros avanços para a educação infantil, haja vista que transcorreram mudanças importantes no quadro institucional que regulamenta a etapa no Brasil, o que também colocou esta etapa na agenda e motivou a insurgência de programas importantes para sua expansão. A Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 dispõe sobre a obrigatoriedade da matrícula das crianças no ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade, de modo que a faixa passa a contemplar 9 anos da escolarização básica, ante aos 8 anos que vigoravam anteriormente (BRASIL, 2006c). Na mesma linha, a Emenda Constitucional (EC) Nº 59, de 11 de novembro de 2009 amplia a obrigatoriedade da educação básica para crianças e adolescentes que se encontrem na faixa etária entre 4 e 17 anos de idade, gerando um *enforcement* para o cumprimento das bases que haviam sido traçadas na LDB, com inclusão da educação infantil na educação básica (BRASIL, 2009a). A EC Nº 59 ainda altera o inciso VII do Art. 208 da CF, ressaltando que deverá ser garantido “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” (BRASIL, 2009a). Esta mudança reverbera para que outras políticas precisem também ser alteradas, para que o fornecimento de todos os recursos tenha respaldo legal nas vias institucionais formais do país.

Neste mesmo bojo, no ano de 2009 houve a institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, presenciando também uma inovação no âmbito da sua abrangência, que passou a integrar também a educação infantil, em contraponto à cobertura exclusiva ao Ensino Fundamental, que prevalecia anteriormente à aprovação da lei (BRASIL, 2009b). A Resolução Nº 14, de 8 de abril de 2009, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na mesma medida, também altera a cobertura do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate) para também abarcar a educação infantil, o que também ocorreu para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que funciona com transferência de recursos para as unidades escolares (BRASIL, 2009c). O PDDE existe desde de 1995, mas em 2009, através da Resolução Nº 64, de 16 de dezembro de 2009, do FNDE, açambarcou todas as etapas de ensino na sua cobertura (BRASIL, 2009d)

Em uma linha mais direcionada, surgiram programas para aportar recursos e aprimorar capacidades aos municípios no atendimento com enfoque exclusivo à educação infantil. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) surgiu em 2007 através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 e tinha objetivo de aportar recursos financeiros e técnicos para a construção de creches e pré-escolas, tal como auxiliar na aquisição de mobiliário para estes estabelecimentos (BRASIL, 2007b). Em uma linha auxiliar, que estende objetivos mais amplo, o MEC pactua uma ação conjunta com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e elabora o Brasil Carinhoso. Calcado na Lei Nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, o programa tem objetivo de aumentar o auxílio financeiro aos municípios e Distrito Federal com vistas a expandir a oferta da educação infantil, principalmente para famílias mais vulneráveis, como uma estratégia de combate à fome e a extrema pobreza circunscrevendo a primeira infância nesse pleito (BRASIL, 2012; ABUCHAIM, 2018).

Esta convergência de políticas produziu resultados significativos no tocante ao atendimento educacional na educação infantil. Entre 1995 e 2005, o gasto municipal total do país com educação cresceu 97,6%, ao passo que o gasto específico com a educação infantil cresceu somente 22,4%, o que decresceu a participação dessa faixa no gasto total de 28,6% para 17,7%, no intervalo em questão (CASTRO, 2010). A partir disso, observando os reflexos na oferta educacional, evidencia-se que no ano de 1997, um contingente de 5,7 milhões de crianças entre 0 e 3 anos frequentavam creche ou pré-escola, o que equivalia à 26,6% dessa faixa de

idade, e focalizando apenas na faixa entre 4 e 6 anos, essa porcentagem subia para 50,6% de cobertura, segundo Barros e Mendonça (1999). Dados mais recentes demonstram a evolução no número de crianças atendidas, com um total de 7,5 milhões de crianças, sendo que aproximadamente 2,7 milhões estavam em creches, e o restante na pré-escola, no ano de 2013. (ABUCHAIM, 2018). A taxa de cobertura, no mesmo ano, era de 81,4% para crianças entre 4 e 5 anos, e de 23,2% para crianças entre 0 e 3 anos, demonstrando que nesta etapa pouco se avançou. Este resultado torna-se mais exposto comparando-se o hiato entre grupos específicos, como o percentual da população em creches, entre os 25% mais pobres e os 25% mais ricos varia 26,5 pontos percentuais, sendo 41,0% e 14,5%, respectivamente. O mesmo se repete comparando a cobertura de creches na zona rural e urbana, de modo que na primeira, apenas 8,4% das crianças entre 0 e 3 anos estão em creches, e, na segunda, esta razão é de 26,1% (ALVES; PINTO, 2011).

A substituição do Fundef pelo Fundeb é inovadora ao abarcar o financiamento para toda a educação básica, o que inclui a educação infantil em suas etapas. A partir disso, a União institui um primeiro mecanismo de coordenação federativa, fazendo com que a educação infantil deixe de ser apenas um direito aspiracional² para materializar-se de forma mais concreta na realidade brasileira e munindo os gestores públicos de instrumentos para implementar de fato políticas neste campo.

Entretanto, ainda que tenha sido incluída no rateio dos recursos, em um primeiro momento houve uma subvalorização desta faixa de ensino, tendo em vista o parâmetro de custo-aluno estabelecido para repasse, correspondente à 80% do valor de um aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental. A partir de 2008, houve um aumento no fator de ponderação para creches em conveniadas em tempo parcial (0,95) e para creches em tempo integral (1,10), mantendo o valor inicial para creches em tempo parcial. Segundo Macedo e Dias (2011), o custo de manutenção de um aluno na educação infantil é significativamente maior que o de um aluno no ensino fundamental, o que faz com que a oferta da primeira tenha maior dependência da capacidade fiscal dos municípios para sua implementação. Carreira e Pinto (2007) concluíram que o valor médio de um aluno matriculado em uma creche, em tempo integral, é

² Haysom (1992) conceitualiza o termo “*aspirational rights*”, quando há um direito estabelecido constitucionalmente, mas que não produz mecanismos de *enforcement* eficientes.

aproximadamente 2,4 vezes maior se comparado a um aluno matriculado no ensino fundamental, em tempo parcial.

Entre os anos de 1998 e 2008, a taxa bruta de matrícula de crianças entre 0 e 3 anos, saltou de 8,7% para 18,1%, e na pré-escola (4 e 5 anos), elevou-se de 47,2% para 72,8% (ALVES; PINTO, 2011). Embora tenha sido realizada uma significativa expansão, em ambas as faixas, o percentual de crianças fora da escola ainda é alto, principalmente devido à desigualdade na cobertura entre diferentes grupos. Alves e Pinto (2011) demonstram que em 2008, comparando crianças entre 0 e 3 anos por decil de renda per capita das famílias, 10% das crianças do primeiro decil estavam matriculadas em creches, enquanto no décimo decil esta taxa era equivalente à 33%. Há uma desigualdade significativa também entre territórios urbanos e rurais, ao passo que 93% das crianças, na faixa etária em questão, estão fora da escola, ao passo que na zona urbana esta razão é de 79%.

É inegável que os resultados logrados nos últimos anos são robustos, principalmente considerando que no início da década de 2000, o atendimento na educação infantil padecia de números pouco expressivos frente à demanda existente. Por outro lado, é incontestável também que os indicadores apresentam um cenário dúbio frente às heterogeneidades existentes no cenário nacional. Sendo assim, após a apresentação da dinâmica federativa, bem como das bases que modelam o desenho federativo brasileiro, primordialmente nas políticas educacionais, bem como a trajetória recente das políticas e normativas que sustentam o provimento da educação infantil, o presente trabalho disporá adiante do desenvolvimento da metodologia que permitirá uma investigação mais acurada de como estas heterogeneidades são processadas, ora sendo atenuadas, ora sendo reforçadas, pelo arranjo institucional acolhido nas normativas que regem o funcionamento do Fundeb.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

No que já foi discorrido até aqui, mobilizou-se a definição de um contexto mais amplo em que engendra o campo de pesquisa em desigualdades educacionais, e, a partir de então, como a literatura que focaliza a dimensão das questões federativas e a perspectiva das capacidades estatais podem auxiliar na compreensão e interpretação dos resultados educacionais. Também foi explorado o desenvolvimento das instituições federativas,

principalmente na divisão de competências educacionais, e inserido na seara da educação infantil no Brasil, e os marcos institucionais que a delimitam.

Laville e Dionne (1999) definem o percurso problema-pergunta-hipótese como um encadeamento possível a ser traçado pelos cientistas a fim de operacionalizar sua análise no processo de pesquisa. A literatura mobilizada aqui encaixa no que os autores definem como a percepção do problema a ser pesquisado, que são aspectos fundamentais para que o pesquisador consiga formular uma pergunta que orientará os seus esforços no trabalho científico.

De tal forma, o presente capítulo embasa-se na pergunta-chave para o trabalho: como o desenho do Fundeb, entendendo o seu efeito indutor, interferiu na distribuição de competências entre os entes federados no país no sentido de gerar mudanças no atendimento à educação infantil? Definindo este enfoque, o próximo tópico pauta-se por desenvolver as hipóteses que irão guiar a análise e a linha argumentativa do trabalho, bem como cercear os recortes e horizontes definidos para tal. Posteriormente, o tópico seguinte buscará mobilizar ferramentas quantitativas para que enrobustecer as análises necessárias.

3.1 Construção do marco analítico

O presente capítulo pauta por analisar quais fatores podem ter sido preponderantes, a partir da inclusão da educação infantil no Fundeb, no sentido de influenciar os gestores municipais a assumirem a atribuição de expandirem sua rede de atendimento para ofertarem este serviço a um nível satisfatório de atendimento. O arcabouço teórico apresentado leva a crer que embora a educação infantil tenha se efetivado na agenda política com vários avanços logrados nas últimas duas décadas, ainda há fissuras evidentes nos seus resultados ao longo do Brasil.

O cerne da discussão que circunscreve todo o trabalho é discutir sobre os mecanismos que foram adotados como instrumento de estímulo à expansão da educação infantil, através do papel coordenativo exercido pela União, no limiar da discussão que permeia os dilemas federativos. Não seria demasiado ressaltar que o objetivo não tem a finalidade de criticar o arranjo federativo adotado na política educacional brasileira, de acordo com os parâmetros teóricos que Machado (2008) e Radin (2010) estabelecem, e como Arretche (1999) e Abrucio (2005) contextualizam na conjuntura brasileira. Adotando uma perspectiva

tangencial, o trabalho objetiva a partir da identificação da essência dos instrumentos particulares adotados para gerar estímulos aos gestores públicos, já retratada na literatura, quais foram os resultados produzidos por tais arranjos, para, posteriormente, discutir se tais observações são condizentes com o objetivo esperado do arranjo.

Em face à literatura já apresentada no tocante às teorias do federalismo e relações intergovernamentais, o presente artigo embasará suas análises a partir das teorias neoinstitucionalistas que se apresentam em um espectro mais amplo destas teorias mencionadas anteriormente. O institucionalismo da escolha racional fornece bases sólidas para modelar o comportamento dos agentes. Segundo Steinmo e Thelen (1992) esta vertente concebe que as instituições são importantes ferramentas de contexto estratégico, que impõe constrangimentos ao comportamento autointeressado, e calibrando as preferências dos atores em vistas a adotar uma estratégia de otimizar os resultados dos recursos em questão. Ao operacionalizar uma análise através de tais pressupostos, Arretche (1999) sintetiza o comportamento do gestor da seguinte forma:

Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHÉ, 1999)

De tal maneira, os fatores levantados serão analisados sob a ótica da lógica esperada para qual o gestor agiria para maximizar seus ganhos a partir de uma perspectiva racional. Contudo, há outras contribuições das tradições neoinstitucionalistas que podem aprimorar a análise, como a perspectiva do institucionalismo histórico. Steinmo e Thelen (1992) pontuam que nessa vertente, as instituições são mecanismos de prover aos atores um contexto no qual estes definirão suas estratégias e perseguem seus interesses. Diferentemente da escolha racional, os atores são entendidos menos como agentes maximizadores e mais como *rule-following*³, de modo que o fator determinante são os objetivos galgados pelos atores, e não somente a sua estratégia para consegui-los. A chave para o entendimento desta perspectiva é

³ Seguidores de regras (tradução livre)

que o modo como as instituições influenciarão nas estratégias e objetivos reside na construção de padrões moldados por estes ou outros atores ao longo do tempo. Nesse ponto, a contribuição de Levitsky e Murillo (2009) é fundamental, ao passo que entendem que a solidez de uma matriz institucional é galgada a partir de dois fatores: estabilidade e *enforcement*. A estabilidade, para os autores está ligada a durabilidade, que condiciona a percepção dos atores para adaptar àquelas regras, e moldar um novo padrão de comportamento a partir destas, e, *enforcement* diz respeito ao grau de cumprimento das regras.

Pierson (1995) define o modo pelo qual se operam ciclos de *feedback* políticos, isto é, a influência de ciclos passados em decisões futuras. Para o autor, a maioria das políticas públicas constituem regras importantes, de modo que influenciam na alocação dos recursos econômicos e políticos, modificando os custos e benefícios associados, as estratégias políticas e alternativas, por consequência alterando o processo de desenvolvimento político em curso. Pierson (1995) prossegue ressaltando que estruturas políticas criam recursos e incentivos para a formação e atuação de grupos sociais, e que políticas afetam os processos de aprendizado social sobre os atores políticos. É comum, a partir deste entendimento, ressaltar o efeito de dependência de trajetória das políticas públicas, que resume em boa parte a influência da tradição do institucionalismo histórico.

Conjugando estes pressupostos, Arretche (2000) desenvolve um ferramental analítico na qual a autora analisa processos de descentralização de políticas públicas. Segundo a autora, há três conjuntos de fatores que influenciam no modo como esse processo ocorrerá, sendo estas: i) variáveis estruturais; ii) variáveis de contexto institucional, e; iii) variáveis da ação política. No primeiro conjunto de fatores, são englobadas as características do contexto econômico e político-administrativo relacionadas às capacidades dos entes federativos de implementação das políticas em questão. No concernente às variáveis de caráter institucional, Arretche (2000) estabelece que o legado das políticas prévias tende a influenciar nas decisões futuras de políticas, que as regras constitucionais tendem a determinar o desenho institucional esperado de alguns processos, na medida em que geram diferentes estímulos para entes federativos distintos, e que a engenharia operacional, isto é, fatores relacionados às condições peculiares da operacionalização dos serviços públicos representam constrangimentos à transferência de atribuições. Por fim, o conjunto de fatores da ação política influenciará nos processos de descentralização na medida em que há um padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, moldado historicamente, bem como entre os entes federativos, nos quais o grau de

estreitamento entre estes ditarão a forma como se relacionarão e, bem como, os possíveis resultados diante do processo de descentralização no qual se espera que as partes assumam sua parcela de responsabilidades na execução e implementação das políticas. A partir deste *framework*, o Quadro 3 apresenta, diante do referencial adotado, quais são os aspectos a serem analisados no contexto das mudanças institucionais trazidas pelo Fundeb, no contexto da educação infantil e sua implementação pelos municípios brasileiros.

Quadro 3 - Dimensões de análise dos incentivos do Fundeb à educação infantil por parte das gestões municipais

Dimensão	Variáveis	Atributos esperados
Variáveis Estruturais	Capacidade fiscal	Aspectos relacionados à capacidade de arrecadação dos municípios e geração de receitas próprias para custear as políticas públicas e serviços ofertados pelo seu aparato.
	Capacidade administrativa	Aspectos relacionados às capacidades instaladas do aparato estatal municipal para ofertar serviços educacionais.
Variáveis Institucionais	Legado de políticas prévias	Efeitos políticos e administrativos relacionados à implementação do Fundeb no aparato estatal que condicionam o modo como os gestores lidarão com o Fundeb e as escolhas que o acercam.
	Regras constitucionais	Aspectos relacionados ao <i>enforcement</i> proveniente das instituições formais que delimitam as competências municipais no contexto federativo educacional e das regras que compõe o Fundeb.
	Engenharia operacional	Aspectos relacionados ao provimento da educação infantil, de acordo com parâmetros de oferta e qualidade.
Variáveis de Ação Política	Relacionamento Estado-sociedade	Aspectos da tradição histórica de relacionamento entre a sociedade local que marcam a definição de estratégias com base nos custos e benefícios políticos esperados.

	Relacionamento entre entes federativos	Aspectos relacionados à indução do governo federal, e dos benefícios e ganhos esperados com o provimento da educação infantil, assumindo diversos níveis de provimento.
--	--	---

Elaboração Própria. Fonte: Arretche (2000)

Diante das possibilidades de análise apresentadas com as variáveis pontuadas no Quadro 1, além da literatura analisada nas seções anteriores, algumas hipóteses serão centrais, que serão desenvolvidas nos parágrafos a seguir.

A incorporação do financiamento educação infantil no Fundeb gera incentivos imediatos e, de um modo geral, quase automáticos para os gestores públicos municipais, na medida em que vinculam o repasse de receitas às matrículas pré-existentes, com base no Censo Escolar do ano anterior. Deste modo, o estímulo mais básico esperado por parte dos gestores educacionais dos municípios é que ampliem sua rede de atendimento para que possam angariar de um aporte de recursos maior no próximo ano. Na mesma direção, é esperado que a ampliação da rede gere benefícios políticos aos gestores que estão na cadeia política que compõe a rede, tais como secretários e prefeitos, o que reforça esta direção, ao sinalizar à população o compromisso com a distribuição de bens públicos, o que, segundo Besley e Case (1995), são fatores que favorecem a percepção do eleitorado em relação aos políticos.

Ao mesmo tempo, há uma série de custos que atravancam a expansão da rede, na medida em que o gestor observa os *enforcements* gerados pelos mecanismos institucionais, além de suas próprias contingências relacionadas à sua capacidade de implementação de políticas públicas no âmbito educacional. Como já fora salientado, o custo per capita de manutenção de um aluno na educação infantil é mais elevado que as demais faixas de ensino (CARREIRA; PINTO, 2007; MACEDO; DIAS, 2011). Este fator, no entanto, não consegue ser mitigado pelos mecanismos de indução, na medida em que os fatores de ponderação instituídos não são capazes de contrabalancear o hiato entre o custo real do aluno e o repasse realizado, em relação as demais etapas. Portanto, é esperado que municípios que tenham maior capacidade de arrecadação terão, por sua vez, maior expansão da sua rede em comparação aos municípios que tem maior dependência dos recursos de transferências constitucionais, fazendo com que necessitem ponderar minuciosamente os custos de oportunidade de aportar investimentos na educação infantil, em detrimento às demais etapas.

Neste pleito, insere-se outro fator que tende a influenciar as decisões alocativas dos municípios, na medida em que estes se atentem aos mecanismos formais de coação implementados pelo governo central. A definição de competências dos entes federados, previstas na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, evidencia quais faixas de ensino são de responsabilidade dos entes municipais, e, portanto, estão suscetíveis à penalidades e sanções diante do não cumprimento do provimento destas etapas. O estabelecimento do Plano Nacional de Educação aprofunda esta definição, uma vez que prevê metas em relação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em relação às faixas de responsabilidade municipal, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental, a educação especial e a educação de jovens e adultos. O cumprimento das metas que orientam o horizonte de ação, e, portanto, de investimento dos municípios, inevitavelmente impõe um cenário de decisões ótimas em que os gestores se atentam a possíveis sanções em face ao seu descumprimento.

Como foi destacado, prevê-se no Art. 22, da Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que 60% do recurso decorrente das transferências do Fundeb deverão ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, o que, por sua vez, constrange investimentos na ampliação da infraestrutura dos municípios (BRASIL, 2007). Deste modo, tem-se como hipótese que a expansão da rede resvale na expansão do número de estabelecimentos, de modo que os gestores tentarão ampliar, em um primeiro momento, o número de alunos por estabelecimentos, o número de alunos por turma, e o número de turmas por estabelecimento, a fim de evitar comprometer o orçamento com gastos com a construção de novos estabelecimentos.

Por outro lado, é conveniente retomar que a distribuição dos fatores de ponderação passou a remunerar - com o decorrer dos anos, após a implementação - de forma mais substantiva os convênios firmados com instituições filantrópicas para o fornecimento da educação infantil, de modo que inicialmente previa-se somente acordos para a oferta de vagas em creches, o que depois estendeu-se também para a pré-escola. Tal fator tem impacto na expansão da rede, na medida em que desonera em parte o poder público de arcar com os custos da implementação, relacionados à infraestrutura e à contratação de profissionais do magistério. Um fator importante é ressaltado pela literatura e que é cabível na questão que está posta aqui, é que o estabelecimento de contratos entre governos e a iniciativa privada se enquadram em uma situação de dilema agente-principal (PALMA et al, 2012). Esse modelo concebe um

contrato em que uma parte que demanda uma ação (principal) e outra que a executa (agente), e seus pressupostos concebem que existe um panorama de assimetria informacional entre as partes, e de que os agentes são autointeressados, o que, por vezes, pode divergir sua ação do que seria esperado pelo principal (LAFFONT; TIROLE, 1993). De tal forma, tomando o Estado como principal e a iniciativa privada, neste caso as instituições filantrópicas, como agente, essa situação pode dificultar o monitoramento do emprego de recursos e dos resultados que estão sendo obtidos com o emprego dos mesmos (PALMA et al, 2012). Tem-se como hipótese que os progressivos aumentos dos fatores de ponderação relativos às instituições conveniadas tendem a tornar mais atrativa a expansão da rede privada, na educação infantil. Por outro lado, ciente de que existe um hiato entre o custo de implementação e o valor *per capita* executado pelas transferências do Fundeb, é esperado que este fenômeno engendre efeitos para a qualidade das redes, principalmente das que tem maior razão de dependência destes recursos no seu orçamento total.

Diversos dos fatores apontados acima coadunam para um ponto de estrangulamento que é chave para o entendimento dos resultados díspares galgados pelos diferentes entes municipais no tocante à educação infantil: as diferenças na capacidade fiscal. Municípios com maior ritmo das atividades econômicas possuirão um volume de arrecadação maior, o que potencializa a sua capacidade de investimento em políticas sociais e educacionais, que conseqüentemente lhe galgarão bons resultados, neste caso, na expansão do atendimento à educação infantil. Entretanto, os municípios que possuem uma capacidade econômica pouco aquecida não presenciarão da mesma capacidade de investimento. Deste modo, espera-se averiguar a correlação entre o nível de recurso próprio investido na educação infantil e os resultados encontrados nesta etapa, quanto à expansão do atendimento. Neste âmbito, seria esperado que o Fundeb funcionasse como um mecanismo redistributivo, contrabalanceando as iniquidades dos municípios que possuem capacidade restrita de financiamento da sua rede educacional. Peres et al (2015) utilizam como mecanismo de verificação da capacidade redistributiva do Fundeb o Resultado Líquido Financeiro (RLF) do Fundeb, que pode ser calculado a partir da seguinte fórmula

$$RLF = \left(\frac{\text{Receitas Recebidas} - \text{Receitas Destinadas}}{\text{Receitas Destinadas}} \right) * 100$$

A partir desta resultante, é possível mensurar a capacidade redistributiva do Fundeb, ponderando se os municípios que tem baixa capacidade tributária, e, portanto, destinam um baixo aporte de recursos aos fundos estaduais, por sua vez, estão recebendo um montante maior de recursos, que lhe permita estabelecer um piso mínimo de qualidade no ensino a qual este é responsável. O panorama de comparação que permitirá este tipo de análise é elaborado por Peres et al (2015) e está contido no Quadro 4.

Quadro 4 - Faixas de municípios pelo critério do Resultado Líquido Financeiro do Fundeb

Grupo	Descrição	Faixa
RLF Positivo	O montante recebido pelo município excede a totalidade de valores que ele destinou, via impostos.	Municípios com RL maior que 0,1
RLF Neutro	A quantidade recebida pelos municípios é igual, ou bastante proximal ao aporte realizado para os fundos estaduais.	Municípios com RL entre - 0,1 e 0,1
RLF Negativo	O montante recebido foi menor do que o montante destinado, isto é, o município foi “doador” de recursos para o Fundeb,	Municípios com RL inferior à - 0,1

Elaboração Própria. Fonte: Adaptado de Peres et al (2015).

De posse do entendimento destas hipóteses, o presente trabalho pretende desenvolver esta análise nas próximas seções de forma sistematizada. As análises serão feitas a partir da disposição elencada por Jannuzzi (2005), de modo que primeiro serão avaliados indicadores de insumo e, posteriormente, serão analisados os indicadores de resultado e de impacto. Na primeira análise serão levados em consideração o emprego e a disponibilidade de recursos para o alcance de determinado fim. Por conseguinte, serão avaliados os resultados, entendidos como o objetivo final do escopo da política. Finalmente, serão explanados os

impactos, considerados como desdobramentos, positivos ou não, de uma determinada ação governamental.

Os próximos capítulos objetivam explorar estas hipóteses e verificar sua plausibilidade em face aos dados a serem estudados. Deste modo, o próximo capítulo propõe-se a discutir os mecanismos de indução do Fundeb, e seus possíveis resultados e impactos, primeiramente no nível de agregação federal, para, consecutivamente, evidenciar as diferenças entre as regiões brasileiras. Baseando-se na sistematização apresentada no parágrafo anterior, serão analisados os indicadores de investimento na educação infantil, as matrículas nessa faixa, bem como a sua taxa de escolarização líquida.

Em seguida, o capítulo subsequente busca analisar como os mecanismos de indução surtiram impacto na construção de capacidades estatais na implementação de políticas de educação infantil nos municípios de Minas Gerais. Utilizando o arcabouço de capacidades estatais já explorado no presente trabalho, buscar-se-á averiguar se a capacidade infraestrutural dos municípios foi ampliada de maneira equânime em todo o Estado, isto é, se houve heterogeneidade na expansão do atendimento à educação infantil nas diferentes unidades.

Para tal, será fundamental a noção de poder infraestrutural, elucidada por Mann (1984), bem como a teoria do provimento de bens públicos de Ziblatt (2008), e o arcabouço empírico de Soifer (2006) e Soifer (2009). De tal maneira optou-se por operacionalizar a análise escolhendo como variável principal de observação o número de estabelecimentos de educação infantil por municípios. Para além da observação apenas do número de matrículas, a variável escolhida denota a expansão do atendimento ao longo dos territórios de cada município. Além disto, como estabelece Ziblatt (2008), a resultante infraestrutural aparece como um resultado do arranjo institucional, ou capacidade de governança, de cada ente federativo. Portanto, a expansão do número de estabelecimentos não é entendida aqui somente como um meio ou um recurso para se atingir tal fim, mas pode ser interpretada como um resultado de uma convergência de uma série de fatores, nos quais se destaca o alinhamento intergovernamental entre as políticas capitaneadas pelo governo federal e a incorporação da agenda pelos entes subnacionais, neste caso em específico, os municípios.

A necessidade de observar o nível municipal é patente uma vez que é o ente federativo responsável pela implementação e condução das políticas de educação infantil. Portanto, para além dos esforços que serão empregados no Capítulo 4, a seção em questão

assume as diferenças interestaduais, como já foi exposto, e passa a analisar as heterogeneidades intraestaduais. Este esforço é necessário uma vez que a política de fundos educacionais estabelece um regime de repartição por estado, e, portanto, particiona o volume arrecadado de cada fundo através da definição dos valores por aluno para todas as redes públicas, por estado. Tem-se, portanto, como hipótese fundamental que baliza a análise a ser feita, que dadas as distintas capacidades técnico-burocráticas e políticas de cada município, além das desigualdades socioeconômicas que também prevalecem entre as unidades, tendem a produzir distintos resultados de política no concernente à expansão do atendimento da educação infantil a partir do Fundeb. Alguns trabalhos já buscaram desanuviar as heterogeneidades das burocracias municipais no país (MARENCO, 2017; MARENCO et al, 2017; CARDOSO; MARENCO, 2019), bem como outros trabalhos se esforçaram para desnudar as diferenças socioeconômicas prevalentes entre os municípios mineiros (COSTA *et al*, 2015; CARDOSO; RIBEIRO, 2015). O presente trabalho, portanto, pretende inovar agregando estas duas dimensões de análise, a partir da implementação do Fundeb, que passa a contemplar a educação infantil, e investigar a heterogeneidade da expansão da rede de atendimento das redes municipais em Minas Gerais, no âmbito da educação infantil.

De tal forma, a sistematização adotada inicia-se com modulação similar ao que fora acordado no desenrolar do Capítulo 4. Primeiramente, será apresentado um panorama do atendimento à educação infantil no estado, de acordo com o roteiro e os indicadores base contido em Jannuzzi (2005). Sendo assim, serão expostos sinteticamente os insumos totais, compreendendo os recursos orçamentários para educação das redes municipais, no qual contém os recursos recebidos por transferências do Fundeb, e os recursos empregados em educação infantil. Adiante, serão apresentadas as matrículas da educação infantil no estado, e sua evolução no período entre 2005 e 2015. Findando esta primeira parte, serão demonstrados o comportamento das taxas de escolarização líquida na educação infantil no estado, no mesmo intervalo de tempo.

Em um segundo momento, serão apresentados o panorama do atendimento à educação infantil no estado, no concernente aos estabelecimentos que atendem a esta etapa de ensino. As variáveis buscam captar a capilaridade do atendimento, considerando a dimensão territorial e a divisão do espaço (urbano e rural) e características de adequação dos estabelecimentos. Neste último campo, tem-se como base e a capacidade de expansão da rede sem negligenciar os parâmetros qualidade de atendimento no concernente à infraestrutura

(BRASIL, 2004; 2006b). Portanto, estabelece-se que o atendimento exclusivo à educação infantil em um estabelecimento, isto é, não atendendo a outras etapas da educação básica é um fator importante para a qualidade da oferta, como argumenta Falciano et al (2016). Além disso, outra dimensão contemplada pelo autor é o funcionamento em um prédio escolar – não contemplando outros tipos de imóveis que tenham sido adaptados para tal fim – também é um fator importante nesta análise. Por fim, a capacidade de expansão do número de estabelecimentos com imóveis próprios também é uma *proxy* da capacidade de atendimento do município, haja vista que é resultante da mobilização de recursos, tanto do ponto de vista técnico, quanto no aspecto financeiro, conforme a perspectiva delineada por Ziblatt (2008).

Na terceira etapa de análise, o capítulo pretende evidenciar as diferenças regionais no número de estabelecimentos, e como este fator se alterou ao longo do tempo. O objetivo é perceber as diferenças na capacidade dos municípios de capilarizar o atendimento de educação infantil e penetrar nos seus territórios de modo a atender a toda a demanda da população. O recurso que optou-se por utilizar foi a exibição em mapas a fim de contemplar e visualizar em todo o território como o atendimento estava em 2005 e como se alterou no ano de 2015.

Por fim, a última etapa do capítulo em questão usufrui de toda a apresentação e exposição a ser realizada na seção em curso para constatar qual o efeito do Fundeb sobre o fenômeno investigado: a expansão do número de estabelecimentos de educação infantil nos municípios do estado de Minas Gerais. Para executar a complexa tarefa de analisar a evolução desta variável em 853 unidades distintas, em um intervalo de 10 anos, optou-se por utilizar um ferramental quantitativo e reduzir a possibilidade de deslizar por não abarcar as particularidades de cada município e que podem influir no resultado observado. O recurso escolhido foi a estimação de uma regressão com dados empilhados em painel, que será explorado na subseção que sucede essa.

3.2 Estimação econométrica com dados em painel

3.2.1 O modelo geral da equação de estimação

O empilhamento de dados em painel (*panel data*) para a execução de um procedimento de regressão linear ocorre através da combinação de observações de seção cruzada (*cross section*) com o arranjo de séries temporais. Em outras palavras, o que ocorre é a possibilidade de observar vários indivíduos (no presente caso, municípios), ao longo do tempo. O maior benefício da utilização deste aparato é aumentar o nível de explicação do modelo a ser estimado, na medida em que atenua o efeito das variáveis não observadas, isto é, aquelas que não estão inclusas no modelo (WOOLDRIDGE, 2002, p. 248).

Em um exercício cognitivo simples, Wooldridge (2002) explica o que vem a ser o grande incremento do método de empilhamento de dados em painel, o que ele denomina de efeitos não observáveis. Segundo o autor, quando há uma amostra de indivíduos e se busca investigar a variação de uma determinada característica destes em um período, as variáveis elencadas pelo pesquisador tem uma limitação, uma vez que há uma série de informações que o pesquisador não tem conhecimento e não consegue precisar, principalmente lidando com um grande contingente populacional. Na medida em que esta mesma amostra é observada em mais períodos de tempo, ainda que estas informações mantenham-se desconhecidas, o pesquisador consegue estimar qual o seu efeito sobre a variável final que busca-se explicar – isto é, a variável explicativa. Portanto, este efeito refere-se a uma idiosincrasia inata de indivíduo que persiste ao longo do tempo, que pode ser exemplificada como as habilidades cognitivas de uma pessoa, sua motivação ou o grau de educação da sua parentela. Em um contexto gerencial, também poderia ser elencado características de uma firma, tais como a sua capacidade produtiva, o seu nicho de mercado e as particularidades da sua gestão. Wooldridge (2002) insere um debate que é necessário aos pesquisadores que optam por utilizar este modelo, na medida em que será definidor dos estimadores que utilizará, uma vez que estes efeitos podem ser fixos, isto é, não são sensíveis ao tempo, ou podem ser variáveis, na medida em que influenciarão em magnitude distinta entre um período e outro.

Alguns outros benefícios de se utilizarem dados em painel são elencados por Baltagi (2008), no qual o autor ressalta: a maior variabilidade dos dados, maior número de observações, o que permite maior grau de liberdade, diminuição do grau de correlação entre as variáveis explicativas (multicolinearidade) e maior eficiência. O autor ainda frisa a diminuição dos vieses dos parâmetros de estimação – que podem ocorrer devido a um banco de dados muito vasto – e enaltece a capacidade do modelo de lidar com variáveis que tem um forte aspecto dinâmico, em face a contextos de transformações sociais.

A forma genérica da equação de estimação do modelo, segundo Cameron e Trivedi (2005) é:

$$y_{it} = \alpha_{it} + x'_{it} \beta_{it} + u_{it} \quad i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T,$$

sendo que y_{it} é a variável dependente, α_{it} representa os efeitos não observáveis, x'_{it} é uma matriz $K \times 1$ de variáveis explicativas independentes, β_{it} é o parâmetro de estimação, i refere-se ao indicador das unidades analisadas, ao passo que t é o indexador de tempo, u_{it} é o termo de erro.

3.2.2 Estimando a capacidade infraestrutural dos municípios mineiros na educação infantil

Conforme ressaltam Mann (1984) e Soifer (2008), o poder infraestrutural – aqui tratado como capacidade – está relacionado à capacidade de penetração do estado e fazer valer a sua autoridade em todo o território. Em contextos descentralizados, esta capacidade está redistribuída aos demais entes federativos, e não mais converge para um governo central que deve exercer esse papel de forma centrífuga e monopolizada. Deste modo, como já ressaltado no presente capítulo, a opção utilizada foi atentar-se ao número de estabelecimentos de educação infantil de responsabilidade dos municípios mineiros, bem como sua expansão ao longo do período estabelecido, entre 2005 e 2015. Do ponto de vista estatístico esta escolha beneficia a análise ao passo que permite escapar de determinadas endogeneidades (ou simultaneidades) que poderiam ser estabelecidas a depender das variáveis de resultados a serem escolhidas. Exemplificando, caso o presente trabalho fosse debruçar-se sobre o número de matrículas na educação infantil, seria necessário optar por utilizar variáveis instrumentais, uma vez que este fator é um critério estabelecido para o volume de repasses do Fundeb. Portanto, como busca-se relacionar ambas as variáveis, ao passo que o volume de transferências é considerado um insumo, logo, uma variável explicativa da evolução do resultado educacional, que no exemplo, seria o número de matrículas. Concluindo, vê-se que a escolha do número de estabelecimentos possui outros determinantes que não estão necessariamente atrelados às variáveis dependentes, de modo a prejudicar a análise.

Por outro lado, em face às heterogeneidades do estado de Minas Gerais, atentar-se apenas ao número de estabelecimentos poderia não necessariamente refletir à capacidade de penetração do Estado em seu território, dada o descompasso entre a divisão territorial e a divisão político-administrativa. Um reflexo claro disso é a dispersão das densidades demográficas encontradas no estado, como pode ser encontrado em Brito e Horta (2002). Optou-se, portanto em utilizar como variável explicada a razão entre o número de estabelecimentos sobre a área total do município (*estabkm2*). Deste modo visa não penalizar municípios que tem um mesmo atendimento nominal, que, no entanto, diferem em larga escala na proporção do território que devem cobrir. Decerto que tal escolha implica em outras lacunas, cuja principal refere-se à habitação em todo o território. Ciente disso, algumas variáveis inseridas buscam atenuar os efeitos deste viés, a fim de tornar o resultado final mais proximal com a realidade dos municípios mineiros.

Neste âmbito, a primeira variável explicativa que será inserida no modelo, que desempenha este papel é a taxa de urbanização dos municípios (*urban*), que é calculada através da razão entre a população urbana de cada unidade sobre a sua população total. O indicador é uma estimativa calculada pela Fundação João Pinheiro (FJP). Desta forma, busca equalizar o indicador de estabelecimentos por área com a população que vive na zona rural, pressupondo que porções territoriais maiores indicam uma prevalência de zonas rurais. Este fator indica fortemente questões relativas à engenharia operacional, uma vez que para atendimento de populações rurais incorre-se em um *trade-off* entre estabelecer transporte escolar e concentrar o alunado, ou fomentar a capilaridade da rede através da manutenção de estabelecimentos rurais. Seja qual for a escolha adotada pelos prefeitos e gestores para solucionar tal *puzzle*, é perceptível que municípios com uma proporção maior da sua população vivendo no campo incorrem em maiores custos, o que, por sinal tende a dificultar o atendimento pleno e integral da educação infantil em todo o seu território.

Outro indicador populacional que também será inserido é a proporção de crianças com idade entre 0 e 5 anos sobre a população total residente no município (*pop0a5*). Esta estatística também é calculada pela FJP e busca captar o efeito do que Ziblatt (2008) denominou a demanda da criação de políticas sociais. Deste modo, quanto maior for a proporção de crianças nesta faixa etária, maior será a pressão para que haja uma rede de atendimento que ampare os direitos legais destas crianças em ter acesso à educação infantil pública e gratuita. Certamente esse parâmetro resvala no fator que Arretche (1999) observa

como relacionamento Estado-sociedade, uma vez que é nada mais que a tradução de preferências sociais em serviços públicos, processo que nem sempre ocorre de translúcida. Por outro lado, ainda que os distintos municípios possuam canais consolidados que permitam a vocalização das suas preferências sociais, a resultante do processo final que tem-se aqui como variável explicada perpassa pelas dotações das capacidades intermediárias dos mesmos.

Portanto, optou-se aqui por levar em consideração as capacidades fiscais dos municípios como um vetor precursor da expansão da rede de atendimento, tendo em vista os custos operacionais de construção e manutenção de novos estabelecimentos de ensino nos municípios. O primeiro fator que foi inserido com esse enquadramento foi o esforço orçamentário em educação dos municípios mineiros (*efedu*), calculado pela FJP através da participação percentual dos gastos em educação sobre a totalidade de gastos empenhados pelas prefeituras em um determinado ano. Além de se respaldar no componente institucional das regras constitucionais, haja vista que a aplicação mínima deveria ser de 25%, este componente ancora-se no aspecto do legado de políticas públicas. Como já foi ressaltado, a alocação de recursos prévia condiciona os procedimentos burocráticos no interior das organizações públicas que estabelecem rigidezes em mudanças que possam ameaçar a perda de recursos ou de poder para as mesmas (PIERSON, 1995; ARRETCHE, 1999). Desta forma, pode ser entendido que o esforço orçamentário possui um padrão de estabilidade, com vistas a expansão, com baixa propensão a declinar-se ao longo do tempo. Nessa medida, é esperado que municípios que possuam um maior percentual das suas receitas aplicadas nesta área sejam mais propensos a ter uma maior rede de atendimento difundida ao longo dos seus limites territoriais, uma vez que dispõe de uma maior dotação de recursos frente as demais áreas de políticas da gestão municipal.

Se por um lado a variável *efedu* demonstra as escolhas de política adotadas, por outro, não diz respeito sobre a capacidade de financiamento das mesmas. A variável *idte* busca suprir esta lacuna através da inserção do Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), calculado pela FJP. A função do indicador é mensurar a capacidade da administração de custear com recursos próprios as ações governamentais que promovem. Segundo Oliveira e Biondini (2013):

O IDTE baseia-se na tese que vincula a capacidade de geração de receitas tributárias de uma localidade, região ou país ao seu nível de desenvolvimento. Nessa perspectiva, economias em estágios incipientes de desenvolvimento

econômico tendem a contar também com bases estreitas e pouco diversificadas de tributação e, portanto, com limitada capacidade de arrecadação. (OLIVEIRA; BIONDINI, 2013).

A metodologia de cálculo do IDTE estabelece um índice que varia entre 0 e 1, em que quão mais próximo de 1 maior é a capacidade de financiamento do município e menor grau de dependência de transferências redistributivas de outros entes federativos. A divisão por quartis desse intervalo estabelece, em ordem crescente, os quatro gradientes de capacidade de financiamento, sendo estes: baixo, baixo/médio, médio e alto. Segundo Oliveira e Biondini (2013), no ano de 2008, dos 853 municípios de Minas Gerais, 754 encontravam-se com IDTE menor do que 0,5, isto é, possuíam um grau de mediano para elevado em relação ao grau de dependência de transferências de outros entes federativos. É esperado constatar uma relação positiva entre municípios com maior capacidade de custeio das suas atividades, logo, com maior IDTE, e com maior atendimento da rede de educação infantil ao longo do seu território. Essa variável também reflete os dilemas federativos existentes no país, e que por sua vez tem impactos mesmo dentro de um mesmo estado.

Não obstante, há um componente destes dilemas que objetiva-se captar de forma mais intensiva, que permeia a temática principal do presente trabalho, sendo este relacionado à distribuição dos recursos do Fundeb. Portanto, o valor de recursos recebidos desta fonte por cada município foi inserido na equação de regressão a ser estimada (*fundeb*) a fim de averiguar a sua influência na expansão da educação infantil nos municípios mineiros. Como se sabe, com a vigência, a partir de 2007, do Fundeb, foi incorporada a educação infantil na política de fundos da educação brasileira, o que gera um estímulo aos gestores para expandirem o atendimento na medida em que recebem os valores balizados pelo número de alunos. Ao mesmo tempo, as regras constitucionais que estabelecem os critérios de alocação do programa preconizam o emprego de um percentual mínimo de 60% do montante para a remuneração dos profissionais do magistério. Se por um lado esta cláusula limita a alocação dos recursos recebidos para custeio das despesas que envolvem o quesito estrutural da expansão dos estabelecimentos (obras, reformas, mobiliário, etc), por outro lado essa medida impulsiona os gestores na medida, assegurando o pagamento do funcionalismo, grande parte dos custos de manutenção já é amortizada pelos recursos do Fundeb, gerando um ônus menor para as secretarias, no tocante ao seu recurso próprio.

Todavia, o ponto central da análise dos recursos do Fundeb neste modelo – que por sua vez coaduna como a hipótese central do presente artigo – está relacionado ao efeito reduzido do fundo em contrabalancear as heterogeneidades locais e regionais que existem e persistem no país. No presente caso, busca-se investigar se o efeito do repasse é o mesmo para todos os municípios, através da construção de cenários, segregando os municípios por características que os tornam proximais, mas que será explorado mais adiante, ainda nesta seção. Por ora é necessário somente ressaltar que embora os montantes repassados sejam distintos de município para município, esta diferença ocorre pelo número de alunos atendidos em cada um, ciente de que o valor *per capita* não apresentará diferenças tratando-se de alunos de um mesmo estado, quando estiverem estes na mesma etapa de ensino.

Um aspecto metodológico que também é de fundamental importância ser esclarecido foi a defasagem aplicada sobre esta variável em um período. Este recurso é comumente utilizado em modelos econométricos que busquem captar uma relação de dinamicidade entre as variáveis, isto é, se a relação entre essa se altera ao longo do tempo, e, principalmente, quando há um componente temporal (KELLE; KELLY, 2006). Outro benefício do uso deste recurso é a diminuição da chance de se incorrer em endogeneidade entre variáveis independentes e a variável dependente, isto é, quando dois componentes possuem uma relação de simultaneidade entre eles (HECKMAN, 1981; HONORÉ; KYRIAZIDOU, 2006). Apesar da variável dependente apresentar um componente de controle através da extensão territorial, um número maior de estabelecimentos está associado a um maior número de matrículas, que, por sua vez, baliza o repasse de recursos do Fundeb. Esta relação, que caminha no sentido inverso da relação que almeja-se averiguar compõe um modelo de simultaneidade que poderia provocar vieses na estimação do modelo. Não obstante, a defasagem em um período de tempo da variável demonstra o efeito de relacionamento entre entes federativos, ao passo que reflete os incentivos que envolvem esta relação e os custos e benefícios que podem ser gerados para cada parte. Levitsky e Murillo (2009) ressaltam que a estabilidade é um fator primordial para a consolidação de uma matriz institucional, levando em consideração o tempo de duração do arranjo em questão, o que está atrelado com a criação de expectativas por parte dos atores e o grau de investimento que realizam a partir da sua promulgação. Portanto, o hiato empregado no modelo tende a refletir a forma como os gestores municipais criam expectativas sobre os recursos do Fundeb e sua aplicação na educação infantil, em face aos demais constrangimentos e recursos que possuem e as preferências políticas locais.

A delimitação temporal do modelo a ser estimado segue o transcurso do trabalho, que adotou como recorte o período entre 2005 a 2015, por compreender um intervalo anterior ao Fundeb, bem como a fase de implementação, de 2007 a 2009, e, posteriormente os seis anos que a sucederam. No tocante aos métodos quantitativos que são comumente utilizados para estimar o impacto de políticas públicas, Gertler et al (2016) pontuam que o cerne das metodologias quantitativas é estimar o contrafactual. Shadish et al (2002) definem este conceito como um cenário hipotético no qual supõe qual seria a situação atual do indivíduo beneficiário da política pública caso esta nunca tivesse sido executada. No entanto, Khandker et al (2010) ressaltam que em diversos casos, não existe um contrafactual na natureza, posto que o grande desafio dos avaliadores é criar um grupo de comparação coerente com a realidade. O passo a passo então pragmático que idealmente seria adotado seria observar dois grupos semelhantes de indivíduos (o que, no presente caso, é representado pelos municípios), na qual um receberia um tratamento (a política pública) e outro seria apenas utilizado como controle. Posteriormente, seria necessário executar um procedimento estatístico para identificar as diferenças em um determinado indicador entre os dois grupos antes e depois do tratamento.

Fato é que o horizonte temporal estabelecido permitiria esse procedimento, mas que é inviabilizado diante da universalidade do Fundeb. Desta forma não há como estabelecer de forma exequível um grupo controle para que se possa extrair e examinar o impacto do programa de forma mais límpida. Ao mesmo tempo, caso a opção aqui realizada fosse observar somente quais transformações ocorreram na rede de atendimento de educação infantil após o período em que o Fundeb já estava em vigor, haveria um viés, pois seria impossível distinguir os municípios que estavam em um patamar de atendimento superior ao outro por características particulares que já eram observadas antes mesmo do fundo entrar em vigor. Diante deste imbróglio, a resolução mais adequada foi a manutenção do intervalo temporal entre 2005 a 2015, e criou-se uma variável categórica binária (*fundef*) para identificar o período onde ainda prevalecia o Fundef, que somente contemplava a distribuição de recursos para alunos do Ensino Fundamental. O seu efeito, em termos práticos, seria contrabalancear o viés que estará contido no parâmetro de estimação (β) correspondente a variável *fundeb*, que será calculado levando em consideração o ano de 2005, que contém os valores de recursos do Fundef.

Com o objetivo de não confundir o leitor sobre os efeitos esperados das variáveis *fundef* e *fundeb*, é preciso entender que as variáveis buscam captar propriedades distintas no modelo. A variável *fundeb* tem a função de evidenciar a sustentabilidade do Fundeb tem

impacto na expansão da rede de atendimento. Pormenorizando, rememora-se que a vinculação dos repasses ocorre em função do número de matrículas de cada etapa de ensino, portanto, quanto mais se expande, mais recursos recebe. Logo, a função da variável em evidência é identificar se existe um mecanismo de retroalimentação desse circuito, isto é, se os municípios procuram expandir a sua rede cientes de que receberão mais recursos para auxiliá-los no atendimento às crianças. Por outro lado, a variável *fundef* tem o objetivo de captar o efeito de nível que foi resultante da implementação do Fundeb em detrimento ao Fundef. Conforme evidenciou Breamaker (2011), houve um salto no contingente de recursos aportados aos municípios no início da sua implementação, e é esperado que este salto tenha implicações no atendimento da educação infantil, que passou a ser incluída no bojo de recursos. O resultado esperado então para a variável é que tenha um coeficiente negativo, isto é, demonstrará que quando o Fundef vigorava existiam menos estabelecimentos no território do que no período em que o Fundeb começou a vigorar. O Quadro 5 organiza estes pressupostos e concebe a associação entre as variáveis de acordo com a sua significância estatística, embasando-se no comportamento esperado para os municípios de acordo com os pressupostos que alicerçam esse trabalho, os quais foram ressaltados pelo Quadro 3.

Quadro 5 - Associação entre as variáveis da política de fundos educacionais

		Variável <i>fundeb</i>	
		Significativo	Não significativo
Variável <i>fundef</i>	Significativo	A partir do estabelecimento do Fundeb o município alterou a sua forma de alocar recursos para a educação infantil, o que persistiu ao longo dos demais anos, com a expansão dos aportes de recursos do fundo, de um ano para outro.	O volume de recursos aportado a partir do início do Fundeb foi significativo para o município expandisse a sua rede em um primeiro o momento, o que persistiu ao longo dos demais anos.
	Não significativo	Os recursos aportados pelas políticas de fundos sempre auxiliaram o município na expansão da sua rede de atendimento da educação infantil. No entanto não houve mudanças estruturais abruptas a partir do	A política de fundos não exerceu impacto sobre a expansão da rede de atendimento naquele perfil de município.

		estabelecimento do Fundeb, isto é, o município manteve a linearidade na sua expansão.	
--	--	---	--

Elaboração própria.

A última variável da equação que irá ser estimada é uma variável categórica binária que diz respeito ao recebimento de repasses do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância (*proinf*). O programa tem objetivo de expandir o número de estabelecimentos de educação infantil através de assistência técnica e financeira, além de aportar recursos para aquisição de mobiliário. O objetivo da sua inserção é controlar outras transferências interfederativas e que decerto influenciam na variável final, se comparado municípios que receberam e que não receberam tais aportes. A variável *proinf* assume valor 1 caso o município tenha recebido o recurso no ano em questão ou no ano anterior, rememorando que o programa iniciou no ano de 2007. Esta variável, bem como a variável *fundeb* foram obtidas através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Tendo em vista que a variável explicada possui dois componentes que podem apresentar um elevado coeficiente de variação e tornar a amostra não linear, optou-se por utilizar um modelo de especificação log-linear, em que o modelo é estimado utilizando o logaritmo natural da variável dependente (GUJARATI, 2004, p.176). Outro benefício da utilização desse modelo é estabelecer um parâmetro de semielasticidade, com ressalta Wooldridge (2002, p.46), de modo que os coeficientes estimados fornecem uma base de comparação para entender o quanto influenciam na variação final da variável dependente. Deste modo, no modelo log-linear utilizado, depreende-se que uma variação de cem unidades de cada variável multiplicada pelo parâmetro de estimação (β) estimado para esta variável em específico, resulta no impacto percentual que esta exerce na variável explicada (y_{it}).

Além disso, devido à ausência de informações para algumas unidades, em alguns períodos de tempo, o empilhamento de dados caracteriza-se por um painel desbalanceado. Gujarati (2004, p. 640) frisa que se todas as unidades observadas possuem observações em todos os períodos de tempo especificados, lida-se com um painel balanceado, e, caso falte alguma observação de tempo para alguma unidade, tem-se um painel desbalanceado. Adotou-se também um intervalo de dois anos para o horizonte da série temporal utilizada, apresentando

entre 2005 e 2015, seis intervalos de tempo contidos. Presumiu-se que por demandar investimentos em infraestrutura, não haveria alterações robustas na variável dependente caso fossem adotados intervalos anuais.

Diante desse agregado, a equação de estimação do modelo será a seguinte:

$$\ln_estabkm2_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 fundeb_{it-1} + \beta_2 efedu_{it} + B_3 idte_{it} + B_4 proinf_{it} + B_5 pop0a5_{it} + B_6 urban_{it} + B_7 fundef_{it} + u_{it} \quad i = 1, 2, \dots, 834 \quad t = 2005, 2007 \dots 2015$$

Em que:

- $\ln_estabkm2$ é o logaritmo natural do número de estabelecimentos de educação infantil sobre a área do município;
- $fundeb$ são os recursos redistribuídos do Fundeb aos municípios mineiros, defasado em um período de tempo;
- $efedu$ é o esforço orçamentário em educação;
- $idte$ reflete o Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário;
- $proinf$ é uma variável *dummy* que informa se o município recebeu recursos do Proinfância no ano em questão ou no ano anterior;
- $pop0a5$ é o percentual da população com idade entre 0 e 5 anos de idade;
- $urban$ é o percentual da população que vive na área urbana.

Alguns testes estatísticos são fundamentais para atestar a validade, a eficiência e assegurar que o modelo estimado não incorre em violação de pressupostos fundamentais da regressão linear. Antes da realização da estimação é necessário executar o teste de Hausman, que tem a função de identificar se o modelo ideal para a referida equação com as variáveis especificadas é o de efeitos fixos ou efeitos variáveis. Após o procedimento, serão feitos os testes de Wooldridge e de Wald, para detecção de autocorrelação dos erros e heterocedasticidade, respectivamente, sendo que ambos os testes estão recomendados e referenciados em Baltagi (2008) e Wooldridge (2002).

Posteriormente, serão traçados cenários para inferir se o Fundeb gera incentivos distintos para perfis diferentes de municípios. O primeiro cenário será dado pela divisão da amostra em duas partes, de acordo com o número de habitantes, firmando como ponto divisor a população de 10 mil habitantes, e, portanto, será executado o mesmo procedimento de regressão para as duas amostras em separado. Esta mesma operação será realizada posteriormente, seccionando a amostra em quatro partes, tomando como base, primeiramente a extensão territorial dos municípios, posteriormente utilizando os quartis do grau de dependência dos municípios do recurso do Fundeb.

4 ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS-FUNDEB: MUDANÇAS NO PADRÃO DO ATENDIMENTO E NA CONFIGURAÇÃO FEDERATIVA

4.1 As transformações no atendimento à educação infantil ocorridas no Brasil

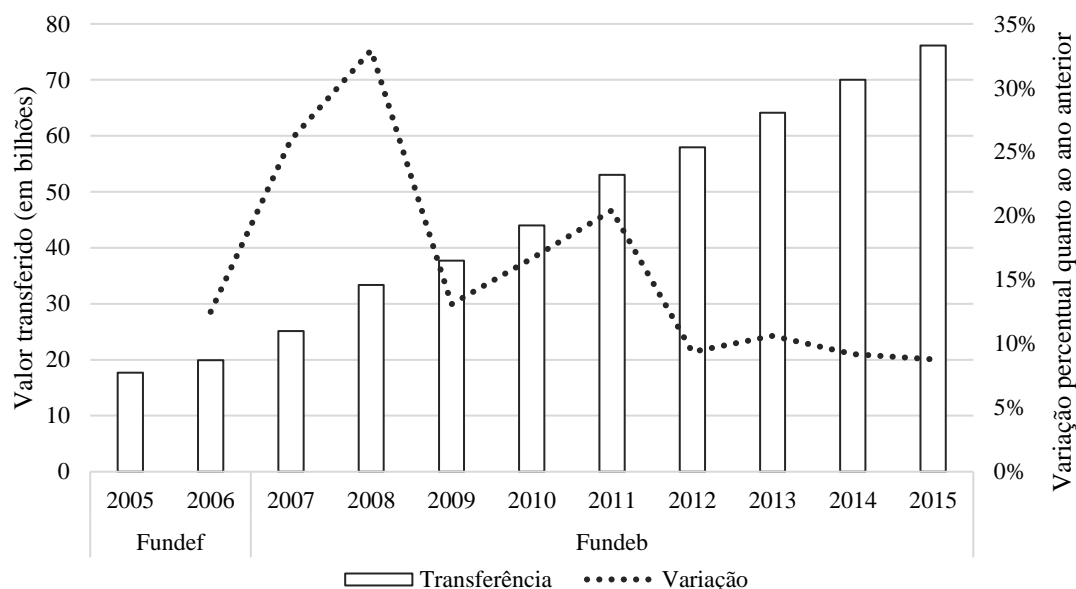
4.1.1 Insumos

A incorporação do financiamento de toda a educação básica no Fundeb gera incentivos imediatos e, de um modo geral, quase automáticos para os gestores públicos municipais, na medida em que vinculam o repasse de receitas às matrículas pré-existentes, com base no Censo Escolar do ano anterior. Deste modo, o estímulo mais básico esperado por parte dos gestores educacionais dos municípios é que ampliem sua rede de atendimento, nas etapas que lhes são competentes, para que possam angariar de um aporte de recursos maior no próximo ano. O Gráfico 1 evidencia o aumento do aporte realizado pelos fundos estaduais aos municípios, entre 2005 e 2015.

Ao observar o Gráfico 1, fica evidente que houve um aumento abrupto dos repasses nos anos iniciais, com seu ápice no intervalo entre 2007 e 2008, quando o valor acrescido foi 32,9% maior que no ano anterior. Diversas razões explicarão estes movimentos, de modo que algumas delas serão objetivo da discussão porvindoura deste trabalho, com a finalidade de elucidar este fenômeno. No entanto, é imediato observar que nos anos que o Fundeb estava sendo implementado, houve este aumento extemporâneo, uma vez que os

municípios já possuíam alunos de outras etapas que não o Ensino Fundamental, e, deste modo, passaram a receber um determinado valor per capita com base nestas matrículas. É preciso considerar que, nos anos de 2007 e 2008, as matrículas das faixas de ensino que foram incorporadas no Fundeb - isto é, todas as faixas de ensino, excetuando-se o ensino fundamental – foram consideradas gradualmente, de modo que foi aplicado um ponderador de 1/3, no primeiro ano, e 2/3, no ano seguinte.

Gráfico 1 - Repasses do Fundef-Fundeb aos municípios brasileiros em valores correntes, em bilhões, – 2005 a 2015



Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Por outro lado, o Gráfico 1 vai além desta análise, demonstrando que, após este choque inicial, o valor repassado aos municípios continuou apresentando crescimento, após 2010, embora em um ritmo menor, em comparação aos anos anteriores, durante a implementação do novo fundo. Os valores tendem a crescer de acordo com o ritmo da economia, tendo em vista a sua vinculação com a arrecadação, além do fato de os valores per capita serem reajustados anualmente, o que, por sua vez, impactam também para este resultado. Entretanto, o mais plausível é que os municípios tenham continuado a expandir sua rede a fim de angaria um aporte de recursos maior no ano subsequente. Esta possibilidade só ocorre uma vez que há etapas em que a taxa de escolarização líquida ainda permite esta folga, isto é, ainda

há potenciais alunos fora da escola. Os incentivos que envolvem esta estratégia estão relacionados ao cumprimento das legislações que regulamentam a educação básica – CF-88 e LDB -, mantem o município no caminho de alcançar as metas do PNE, além de angariar benefícios políticos em relação ao seu eleitorado, pela entrega de um nível maior de bens públicos.

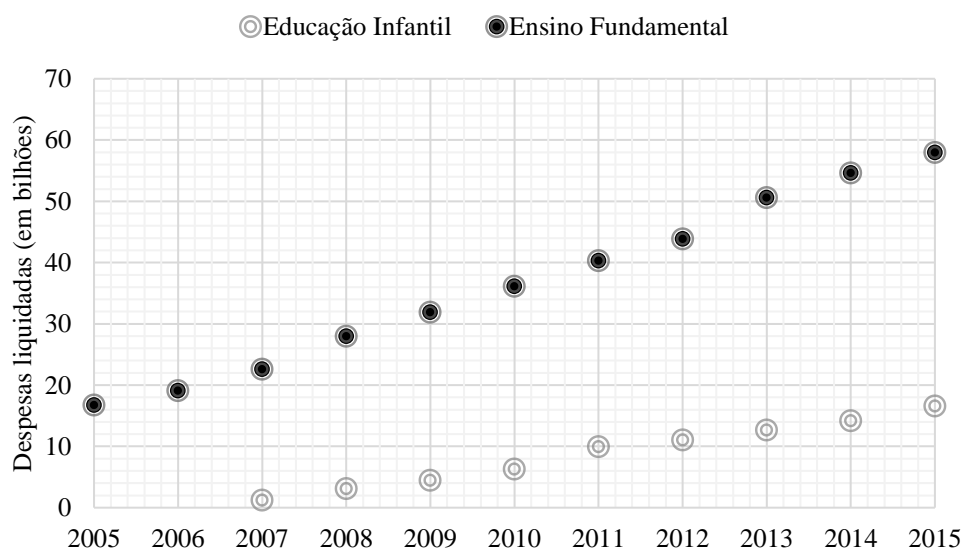
No limiar do que se concretiza como objeto de estudo deste trabalho, é necessário atentar-se à forma como estes recursos são alocados, haja vista que a sua vinculação no repasse não necessariamente implica na vinculação no gasto. Em outras palavras, um município que recebe um volume de recurso para uma determinada etapa de ensino não é obrigado a investir este mesmo montante nos alunos desta mesma etapa. Este mecanismo faz com que os gestores busquem alocar os recursos com vistas a atender as diversas demandas da sua gestão, de acordo com as prioridades que foram elencadas. O Gráfico 2 objetiva analisar como ocorreu esta alocação de recursos nos municípios brasileiros, de acordo com a etapa de ensino.

Observa-se que o Ensino Fundamental persistiu, ao longo do período, como a etapa de ensino em que os municípios aplicam maior aporte de recursos, muito em função de englobar um contingente maior de anos de ensino – nove anos. Não obstante, cabe pontuar que o Decreto Nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, representou um ponto de inflexão na educação inclusiva no país, na medida em que preconizou a matrícula de estudantes portadores de necessidades especiais em classes comuns, de modo que, somente o Atendimento Educacional Especializado (AEE) seria contabilizado em separado. Assim, os municípios receberiam duas vezes por estes estudantes, dos recursos do Fundeb, uma vez como estudante matriculado em classe comum e outro para o AEE. Isto explica os valores inexpressivos da Educação Especial – que motivaram a sua omissão no Gráfico 2 -, mas também justificam, em parte, o aumento dos investimentos nas demais etapas de ensino, com destaque para o Ensino Fundamental.

Prosseguindo na análise do Gráfico 2, evidencia-se que embora o investimento no Ensino Fundamental tenha aumentado em 295,3% entre 2005 a 2015, a Educação Infantil apresentou um crescimento muito mais robusto, com uma variação de 633,6%, mesmo abarcando um intervalo de tempo menor – dado que a série inicia-se em 2007. De tal maneira, a participação destas últimas etapas tornou-se muito mais expressiva no montante total de recursos empenhados – ainda que o Ensino Fundamental ocupe um papel majoritário. O legado de investimento do Fundef de direcionamento de recursos no Ensino Fundamental criou uma

série de compromissos e acordos de ordem política e econômica que reverberam no orçamento dos municípios. Um exemplo claro é a contratação de professores, que não necessariamente obedecem a uma proporção pelo número de alunos, isto é, a diminuição das turmas não implica necessariamente que menos professores serão contratados, mas que haverá turmas menores para um mesmo professor. Pode se observar essa rigidez ao passo que, após a vigência do Fundeb, o Ensino Fundamental representava, em 2015, 74,1% dos gastos empenhados com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos municípios brasileiros, o que representa uma queda de apenas 10 pontos percentuais em relação ao primeiro período da série. Pondera-se que o Ensino Fundamental também possui um contingente de alunos matriculados significativamente maior que a Educação Infantil, como será exposto mais adiante. Porém, a proporção que representa em relação às despesas totais não necessariamente reflete as proporções de alunos matriculados.

Gráfico 2 - Gastos totais liquidados pelos municípios brasileiros com recursos do Fundeb, em bilhões, por etapa de ensino – 2005 a 2015



Fonte: SIOPE/FNDE.

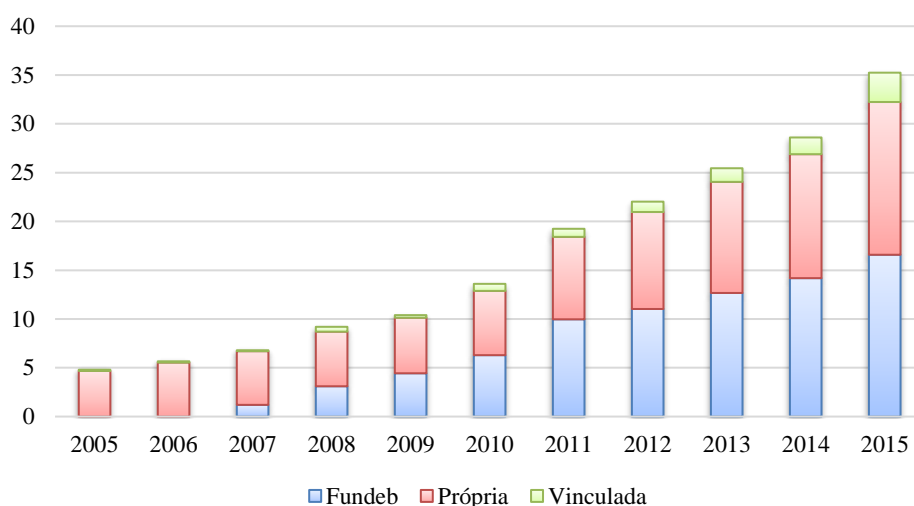
Notas: Ao analisar os dados, observou-se que não há uma linearidade na indicação de gastos com outras etapas, como EJA e Educação Especial, ao passo que em alguns anos aparecem como subpastas das etapas regulares – ensino fundamental e educação infantil – e em outras aparecem em separado. Além disso, no levantamento feito, o somatório das demais etapas não ultrapassa 2% do total. Por estas razões, não foram incluídas no gráfico.

Por tais razões, ao aprofundar-se na temática que é pertinente a este trabalho, é indeclinável atentar-se ao modo como os municípios investem na educação infantil, o que perpassa, em primeira instância, pela proveniência dos recursos que são aplicados. O Gráfico 3 faz um aprofundamento neste campo, ao passo que demonstra os recursos aplicados na educação infantil por fonte de recurso.

Fica patente que o montante investido pelas prefeituras na educação infantil aumentou significativamente ao longo do tempo, aumentando 738% entre 2005 e 2015. Destaca-se que a taxa de crescimento anual média é de 23,7%, de modo que no intervalo entre 2007 e 2011, esta média foi de 35,6%. Neste bojo, as despesas vinculadas tiveram maior crescimento, seguida pelos recursos do Fundeb, e, por último, as receitas próprias. No tocante ao Fundeb, é notório ressaltar que apresentou um crescimento voluptuoso nos quatro primeiros anos do intervalo, da ordem de 215,4% entre 2008 e 2011, de modo a apresentar um ritmo mais moderado nos anos subsequentes, embora persistindo em crescimento.

Além disso, houve um crescimento expressivo das receitas vinculadas, crescendo 576,8% no período analisado, o que denota que existiu um esforço mais amplo, principalmente do governo central, que surtiram efeitos no fortalecimento dos investimentos na educação infantil. No espectro destes recursos, estão inclusos, por exemplo a Alimentação Escolar e o Transporte Escolar, que passaram a abarcar toda a educação básica, com a Lei 11.947/2009 e a Medida Provisória 455/2009, respectivamente. Por outro lado, a sua participação total no montante de gastos empenhados com a Educação Infantil ainda é pouco expressiva, o que equivale a 12,3%.

Gráfico 3 - Gastos totais dos municípios brasileiros com educação infantil, por dotação orçamentária, em bilhões – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

O que fica expresso, ao analisar este gráfico, é que os recursos do Fundeb contrabalancearam o investimento na educação infantil, ao passo que antes de sua existência, os municípios precisavam arcar com recursos próprios, majoritariamente, para sustentar esta etapa. Por outro lado, é inegável que esse esforço ainda deixa muitas lacunas, no sentido de que o percentual de recursos próprios que era investido ainda era muito relevante, representando 43,5% do total, em 2015.

4.1.2 Resultados

Como se observou, ainda persiste um ambiente no qual municípios mais abastados podem ter uma capacidade de investimento bastante superior, o que pode refletir na heterogeneidade da oferta de educação infantil no país. Portanto, será necessário analisar quais mudanças na configuração da rede de educação básica ofertada pelos municípios foram processadas no país no período analisado.

A Tabela 1 demonstra estas mudanças, em três períodos de tempo, a fim de entender como este quadro foi se alterando ao longo do tempo. Todas as etapas demonstradas, exceto a educação infantil, apresentaram decréscimo no número de matrículas. No tocante aos anos iniciais, mesmo havendo incorporado uma parcela maior de estudantes, na medida em que

passou a abarcar as crianças a partir de 6 anos de idade, o que lhe conferiu um ano de ensino a mais, esta etapa apresentou decréscimo no período analisado. Alguns fatores como a diminuição da taxa de natalidade, e a migração para o setor privado podem explicar com mais segurança esta mudança. Já nos anos finais, a redistribuição de competências fomentada pelo Fundeb pode ter incentivado a migração de alunos para a rede estadual, que compartilha a obrigatoriedade de oferta desta etapa junto aos municípios. Este mesmo fator contribuiu para que os municípios diminuíssem suas matrículas no Ensino Médio, que é exclusivo aos governos estaduais, na medida em que os municípios podem ofertar esta etapa somente se houverem universalizado o acesso nas demais etapas que lhe são atribuídas. Tal quadro mostra-se muito difícil de ser cumprido, tendo em vista o hiato de cobertura da educação infantil, expresso pelas taxas de escolarização líquida.

Tabela 1 - Matrículas das redes municipais de educação no Brasil, por etapa de ensino – 2005 a 2015

Etapas de Ensino	Anos					
	2005		2010		2015	
	Valor total	%	Valor total	%	Valor Total	%
Educação Infantil	4.887.641	19,4%	4.858.870	20,2%	5.567.651	24,4%
Anos Iniciais	12.420.652	49,3%	11.494.553	47,9%	10.554.212	46,2%
Anos Finais	5.565.918	22,1%	5.464.202	22,8%	5.162.265	22,6%
Ensino Médio	182.067	0,7%	91.124	0,4%	50.893	0,2%
EJA	2.070.606	8,2%	1.790.283	7,5%	1.463.037	6,4%
Educação Especial	68.183	0,3%	297.526	1,2%	30.476	0,1%
Valor total	25.195.067	100%	23.996.558	100%	22.828.534	100%

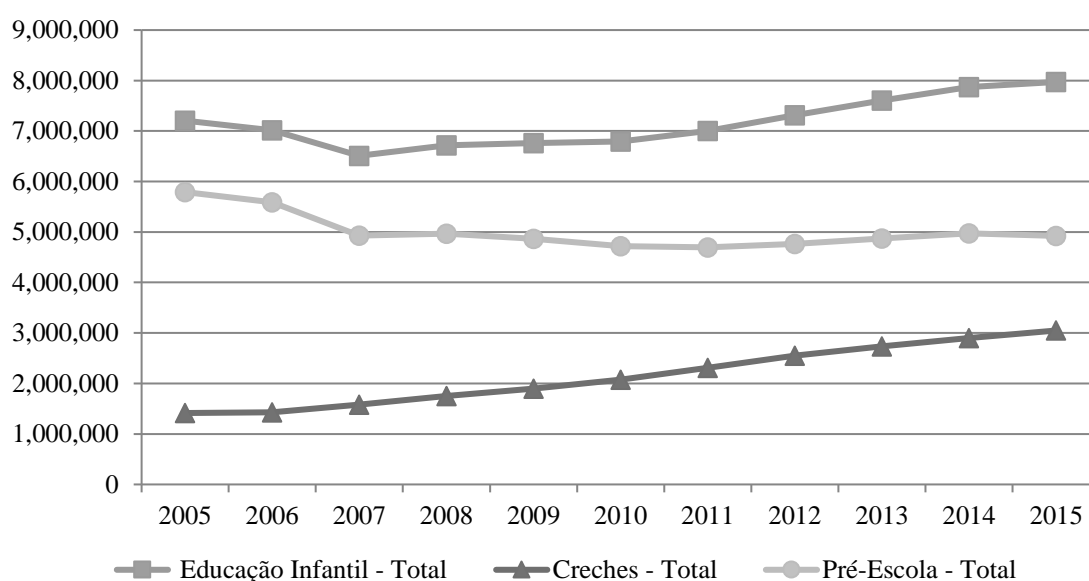
Elaboração Própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

No que é alusivo às matrículas da Educação Especial, observa-se um reflexo do fortalecimento das políticas de educação inclusiva, na medida em que diminuíram os atendimentos exclusivos a crianças especiais, ao passo que os alunos portadores de necessidades especiais foram englobados em classes comuns. Ainda assim, evidencia-se que

esta incorporação não influenciou para que as matrículas totais nas demais faixas apresentassem crescimento. Mais adiante, Gráfico 4 busca explorar as matrículas da educação infantil, dentro das suas duas etapas: creches e pré-escola.

É perceptível que a partir de 2007 as matrículas na educação infantil apresentaram um comportamento de crescimento persistente, o que coincide com o período de início do Fundeb. Enquanto apresentaram declínio nos dois anos anteriores, após o início da nova política de fundos, apresentou crescimento em todos os intervalos subsequentes. Contudo, este crescimento do número de matrículas não se deu de forma equânime em relação as duas etapas da educação infantil. Os registros de crianças na pré-escola caíram substancialmente até 2007, e após apresentaram um declínio um pouco mais suave, e a partir de 2011 apresentaram trajetória de crescimento, se estabilizando no período final ao mesmo nível que estavam seis anos antes. É notório que, após a aprovação da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que torna obrigatória a matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, bem como a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que institui o Ensino Fundamental com nove anos de duração, algumas matrículas que seriam computadas na pré-escola (que anteriormente abarcava três anos de ensino) migraram para os anos iniciais do Ensino Fundamental.

Gráfico 4 - Evolução do número de matrículas na educação infantil no Brasil, por etapa de ensino – 2005 a 2015

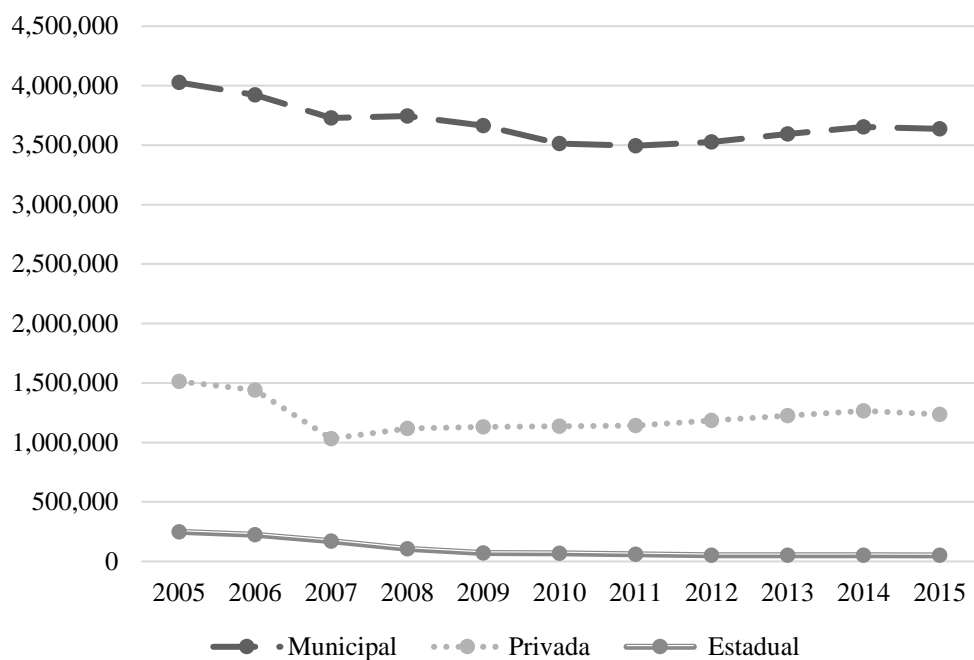


Elaboração Própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Já nas creches, a partir da instituição do Fundeb, em 2007, as matrículas cresceram linearmente, de forma contumaz, até os anos finais do intervalo, de modo que durante os dez anos analisados, apresentaram um crescimento de 115,6%. Ciente desta trajetória, o Gráfico 5 e o Gráfico 6 buscam demonstrar como estas matrículas estavam distribuídas de acordo com a dependência administrativa, a fim de entender melhor como o Fundeb pode ter influenciado neste processo.

Como já foi discutido previamente, houve um decréscimo do contingente total de matrículas na pré-escola, ao longo do período analisado, o que se aplicou para as três esferas administrativas evidenciadas: municipal, estadual e privada. É interessante observar que as matrículas na rede estadual foram se extinguindo, fazendo com que apenas as redes municipais ofertem esta etapa, de modo substantivo, na rede pública. Evidencia-se um papel importante do mecanismo indutor do Fundeb, na medida em que primeiro reestabelece os parâmetros constitucionais de cada ente – o que coaduna para o federalismo compartimentalizado -, mas ao mesmo tempo incentiva a cooperação intergovernamental, uma vez que, se cada ente está ofertando as suas etapas, conforme preconizam a CF-88 e a LDB, um ente não precisa intervir ofertando uma etapa que não é da sua competência. Portanto, as redes não ficam sobrecarregadas, ofertando múltiplas etapas, o que suscita também um ganho de escala, isto é, o emprego de recursos é homogêneo.

Gráfico 5 - Número de matrículas na pré-escola no Brasil, por dependência administrativa – 2005 a 2015



Elaboração Própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

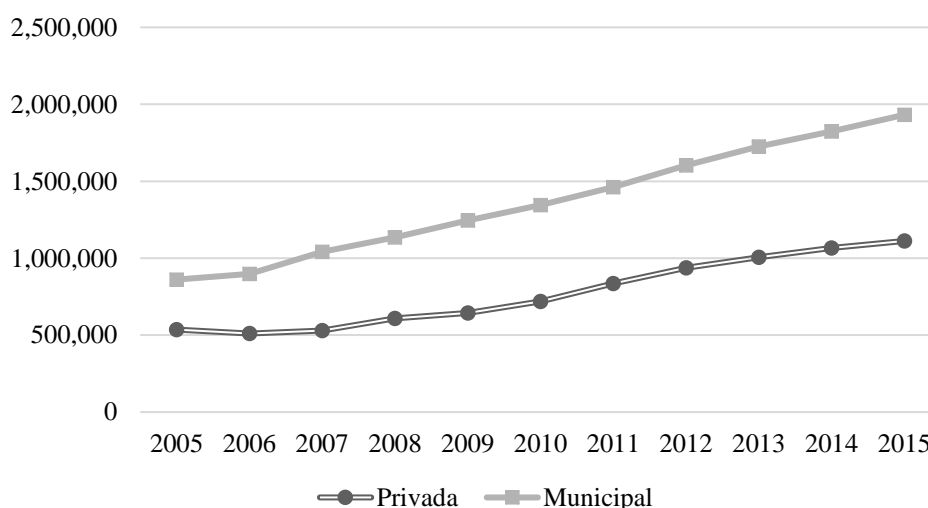
Exemplificando, se o ente estadual anteriormente ofertava desde a pré-escola até a educação de jovens e adultos, e com a divisão de atribuições, os municípios assumem em maior grau a pré-escola e os anos iniciais, os governos estaduais podem concentrar a alocação de recursos nas etapas que lhe restaram, concentrando investimento nestas. Por consequência, o leque de políticas a serem desenvolvidas torna-se mais restrito, o que possibilita maior eficiência para este ente.

Este cenário gera incentivos para que não ocorra fuga de responsabilidades nas etapas específicas de cada ente, sendo necessária a intervenção de outro ente para suprir lacunas no atendimento. A partir disso, gera-se um cenário favorável para a cooperação nas etapas de ensino que são compartilhadas, como a Educação de Jovens e Adultos e os Anos Finais do Ensino Fundamental, posto que diminui o grau de incerteza sobre o comportamento do outro ente, isto é, se a divisão do atendimento será equitativa ou penderá mais para um ente do que outro.

No tocante às creches, a dinâmica se altera drasticamente, uma vez que não haviam números expressivos de fornecimento por parte dos governos estaduais, de modo que o

atendimento é feito pelos governos municipais e pela iniciativa privada, majoritariamente, como mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Número de matrículas em creches no país, por dependência administrativa – 2005 a 2015



Elaboração Própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Observou-se um aumento contínuo das matrículas nas duas dependências administrativas em evidência, com o número de atendidos crescendo 124,4% nas redes municipais, ante a uma evolução de 107,7% na iniciativa privada. Chama atenção o fato de um aumento tão expressivo em uma etapa de ensino em que a matrícula é facultativa aos pais. O aquecimento da economia, e o crescimento do número de empregos formais pode explicar em larga escala a demanda que foi gerada, por parte dos pais, são fatores que influenciam no aumento do número de matrículas na iniciativa privada, e, ao mesmo tempo, na demanda pela expansão da rede de atendimento público (DIDONET, 1991), e é possível que possam ter influenciado nesse processo.

Por outro lado, o Fundeb pode ter fortalecido este aumento, em ambas as esferas: público e privada. No tocante às matrículas municipais, o Fundeb, ao vincular recursos orçamentários e incluir a educação infantil no rateio dos recursos arrecadados, incentiva os gestores municipais à expandirem sua rede. Em adição, a evolução dos fatores de ponderação,

que estabelecem o nível de recursos *per capita* a serem transferidos, torna esse incentivo mais robusto, pois diminui o hiato entre o custo de implementação e o repasse realizado pelo fundo, isto é, o valor de receitas próprias que os municípios necessitarão desembolsar.

Simultaneamente, a incorporação da rede privada também no Fundeb, pode ter tido um efeito direto para potencializar o aumento de matrículas nesta etapa. Percebe-se que após os primeiros anos da implementação do Fundeb, há um aumento mais comedido, que é passa a ser mais vertiginoso a partir de 2010. Entre 2008 e 2010, o valor *per capita* anual estabelecido para as creches conveniadas em período integral aumentou 29,4% em relação ao parâmetro-base – o valor de um aluno do ensino fundamental da zona urbana. Noticia-se então, que após esta mudança, em 2010, a variação até os anos finais do intervalo é de 54,6%, em face ao crescimento de 34,4% nos cinco anos iniciais. Um dos fatores limitantes que pode colaborar para o estabelecimento do vínculo entre secretarias municipais de educação e instituições filantrópicas, no fornecimento das creches, está relacionado à capacidade limitada de expansão da rede, uma vez que há um custo de construção de novos estabelecimentos, e uma demanda suprimida muito grande. No concernente a capacidade infraestrutural, o próximo capítulo objetivará delinear como essa dinâmica pode ter ocorrido. No que é conveniente à presente discussão, frisa-se que a distinção entre os parâmetros que estabelecem a qualidade de atendimento para creches e pré-escola pode ser determinante para influenciar a ambiguidade com que os incentivos do Fundeb influenciam as mesmas.

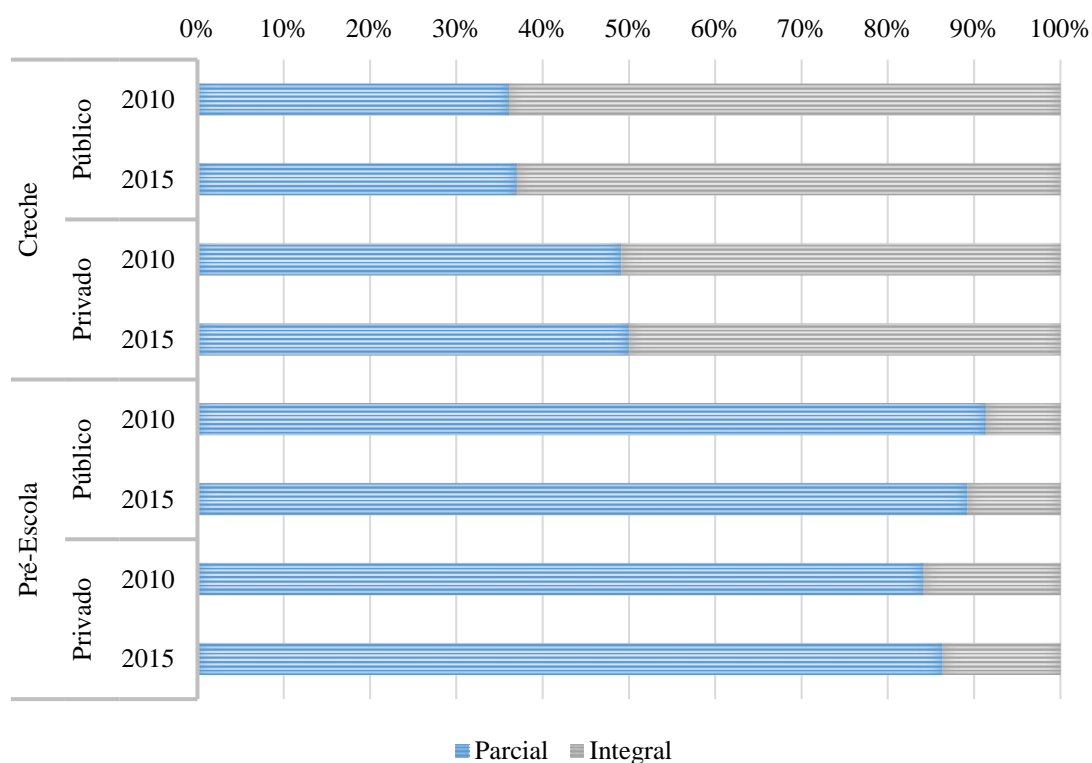
Neste bojo, a evolução dos fatores de ponderação constitui-se como um importante paradigma na discussão dos mecanismos de indução, uma vez que provocam distintos resultados no âmbito da configuração das matrículas totais, nas diferentes etapas e dependência administrativa. No entanto, circunstanciando a análise destes registros por jornada de ensino, há alguns resultados fundamentais para o entendimento dos padrões de alocação que são resultantes dos mecanismos de indução. Tais informações estão pormenorizadas no Gráfico 7 dissociadas por tempo integral e parcial, nas redes públicas (municipal e estadual) e privada.

Percebe-se que há uma diferença significativa entre a adoção do tempo parcial entre creche e pré-escola, de modo que na última esta modalidade é amplamente mais praticada, o que se aplica nos dois anos analisados, e para ambas as redes. Pode-se apreender que há uma diferença de demanda entre o alunado – o que engloba as demandas familiares – das duas etapas de ensino. Por outro lado, entende-se também que há um *trade-off* na adoção do tempo integral em face ao tempo integral, uma vez que seria possível a utilização de uma mesma sala de aula

em dois turnos distintos, possibilitando a abertura de duas turmas, e ampliando o número de atendidos. No caso da pré-escola, como é estabelecido a sua obrigatoriedade, a partir de 2006, este fator pode ser preponderante para definir majoritariamente a adoção de tempo parcial. Ainda assim, observou-se um aumento da adoção da pré-escola em tempo integral nas redes públicas, de 2 pontos percentuais, o que, no entanto, não é robusto o suficiente para demonstrar uma mudança no padrão de atendimento nestas redes, que em 2015 ainda apresentavam 89,2% das matrículas em tempo parcial. Nas redes privadas, o movimento foi contrário, de modo que as matrículas em tempo integral regrediram também 2 pontos percentuais. Tal fato pode ser explicado pelo fato de que nos estabelecimentos privados, excluindo-se as instituições conveniadas, o valor do serviço será proporcional ao tempo em que a criança permanece na escola, portanto, a jornada está mais suscetível a oscilações financeiras dos demandantes.

Como também é perceptível, a demanda por creches, em ambas as dependências administrativas persegue, em maior parte, a jornada em tempo integral. A variação entre 2010 e 2015 não foi significativa, embora tenha havido uma evolução dos fatores de ponderação, aumentando o valor para a jornada de tempo integral. Persistiu uma diferença significativa entre as redes públicas – majoritariamente municipal – e as redes privadas, em que a adoção da jornada integral é aproximadamente 13 pontos percentuais maior. É possível inferir que dados os elevados custos de manutenção do alunado das creches, e o hiato de atendimento existente nesta etapa, a adoção do tempo integral tenderia a onerar as redes municipais, impedindo uma expansão significativa no atendimento. Ainda nas redes privadas, é possível que esta mesma agenda tenha sido adotada, no caso das instituições conveniadas, uma vez que o repasse é menor do que para instituições públicas, em ambas as jornadas.

Gráfico 7 - Percentual de matrículas por jornada escolar, por etapa de ensino e dependência administrativa – 2010 e 2015



Elaboração Própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

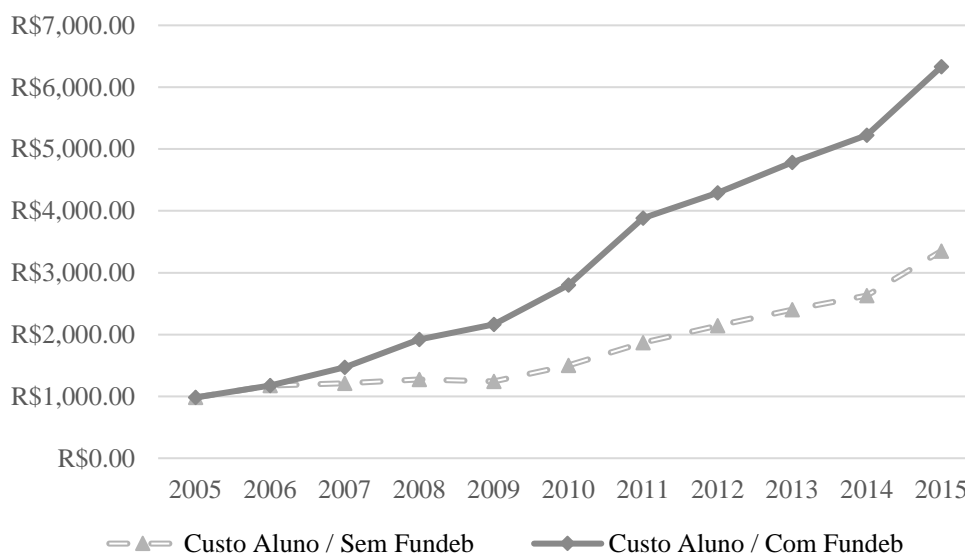
Nota: A jornada escolar aparece no Censo Escolar pela primeira vez apenas em 2010, o que impossibilita a comparação dos dados antes da implementação do Fundeb.

Sob outro aspecto, a dinâmica do crescimento das matrículas possibilita a análise do valor empenhado sobre o alunado das redes. O Gráfico 8 atenta-se ao nível de despesas que os municípios tiveram na pasta de Educação Infantil sobre o alunado desta etapa.

Os dados que compõe o Gráfico 8 indicam que houve um aumento progressivo do custo por aluno, tanto com o Fundeb, quanto sem ele. Portanto, é perceptível que as transferências do fundo deram um importante passo para a melhoria da qualidade da educação infantil, não só estimulando a expansão da rede, isto é, da quantidade de matrículas. Além disso, é possível inferir que tais transferências incentivaram os municípios a dispenderem mais recursos para manter o nível de qualidade do atendimento, uma vez que a média do custo por aluno sem o Fundeb também se elevou. Todavia, não se pode negligenciar que este fato não reflete de fato a heterogeneidade da rede que está contida nesta parcela de recursos próprios investidos na etapa de ensino a que se refere, o que pode tornar traiçoeiro em termos de equidade, na medida em que esta média pode ser muito maior para alguns municípios do que

outros. Desta forma, o presente trabalho pautar-se-á por investigar este tópico ainda no decorrer das seções subsequentes.

Gráfico 8 - Gasto médio dos municípios com educação infantil per capita – Brasil, 2005 a 2015



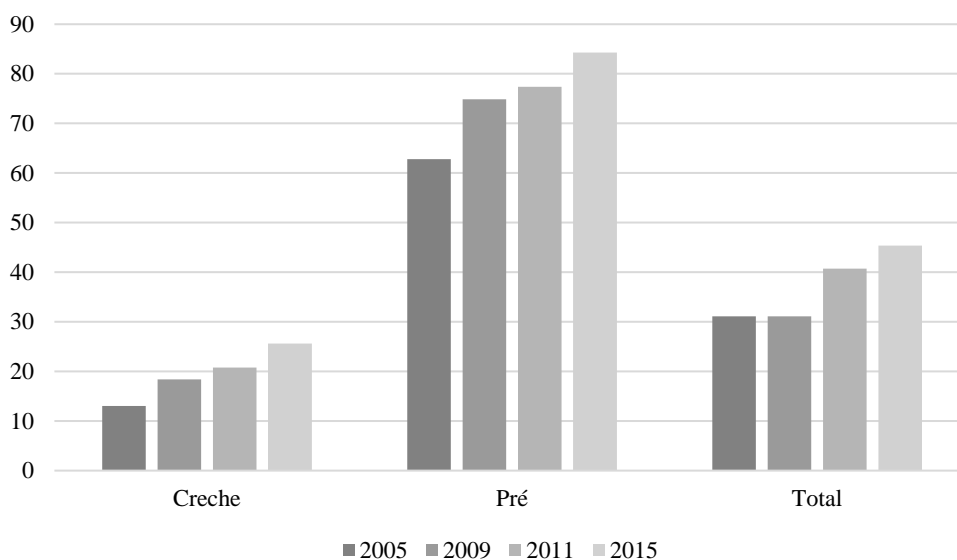
Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/Inep e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

4.1.3 Impactos

A despeito do comportamento evidenciado relativo a dinâmica de matrículas, o próximo gráfico contribui para esta discussão, demonstrando como estes fluxos são influenciados e influenciam no tocante à quantidade de alunos das faixas etárias específicas que estão matriculados. Portanto, o Gráfico 9 contém as taxas líquidas de matrícula, calculada pelo número de crianças de 0 a 3 anos, e 4 a 5⁴ anos que estão matriculadas em creches e pré-escola, respectivamente.

⁴ Em que pese que nos dois anos iniciais da amostra analisada a pré-escola englobava crianças de 4 a 6 anos, optou-se por não incluir as crianças de seis anos, ciente de que dificultaria a análise para os derradeiros anos. Portanto, a variável demonstra a capacidade estatal de prover esta etapa de ensino.

Gráfico 9 - Taxa de Escolarização Líquida da educação infantil, por etapa de ensino – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Averiguou-se, a partir da observação do Gráfico 9, que houve uma expansão da cobertura da educação infantil, uma vez que para as duas etapas houve progressivos aumentos em relação aos anos anteriores. No concernente às creches, apesar de a taxa de escolarização líquida ter crescido mais de 12 pontos percentuais, o percentual de crianças que não frequentam instituições de ensino é significativo. Embora, como já ressaltado, seja facultativo aos pais, e para os anos ressaltados não ser possível inferir por quais razões a criança não está matriculada, diversos estudos apontam para as falhas no acesso à esta etapa, por escassez de vagas⁵ (SORDI et al, 2014; OLIVEIRA et al, 2018).

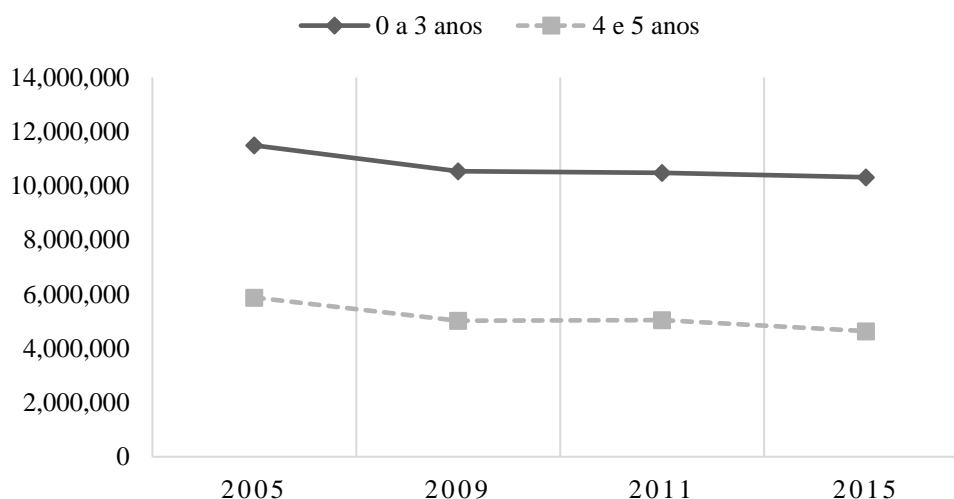
Em complementariedade, houve uma expansão mais significativa no atendimento à pré-escola, na medida que presenciou-se um aumento de 21 pontos percentuais na taxa de escolarização líquida. Há de ser ressaltado que a obrigatoriedade da matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental pode ter colaborado para este aumento, assumindo

⁵ Os dados mais atuais, apontam que 34,2% das crianças de 0 a 3 anos estavam na escola, e para a faixa etária de 4 e 5 anos, esse valor era 92,4%, segundo a PNAD 2018 (IBGE, 2019)

que já existiam um determinado número de vagas e que, por conseguinte, haveria um número menor de crianças para disputa-las – uma coorte a menos.

Para contribuir nesta análise, o Gráfico 10 elucida as mudanças demográficas que ocorreram neste período, em relação a faixa etária estabelecida. Como é possível observar, houve uma diminuição do tamanho da população de crianças de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos ao longo do período analisado. Como seria esperado, o tamanho da população de 0 a 3 anos é maior, uma vez que abarca três coortes, enquanto a outra faixa abarca apenas duas coortes. O decréscimo do número de crianças com idade de 4 e 5 anos foi de 21,1% entre 2005 e 2015, em comparação à diminuição de 10,2% do contingente populacional de crianças com idade entre 0 e 3 anos.

Gráfico 10 - População de 0 a 5 anos – Brasil, 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Explicitadas estas informações, e conjugando-as com os dados do Gráfico 10, é possível afirmar que as mudanças demográficas constituíram um bônus para diminuir o hiato de cobertura na educação infantil. Como o tamanho das coortes foram diminuindo ao longo do período analisado, para um mesmo número de alunos matriculados, esta taxa torna-se maior. Esse fenômeno pode ter influenciado mais na faixa de 4 e 5 anos, ciente de seu maior recuo. Como notou-se, no Gráfico 10, esta foi a taxa que também mais se elevou no concernente à sua cobertura.

No tocante à população de 0 a 3 anos, a diminuição do contingente - ainda que significativa - foi menos robusta em comparação a faixa que lhe é subsequente. Este fator pode ter colaborado para que a taxa de escolarização líquida de crianças em creches também tenha apresentado menor evolução, mesmo observando um aumento persistente de matrículas ao longo dos dez anos analisados.

Avançando na discussão relativa ao atendimento, salienta-se que os Planos Nacionais de Educação, de 2001-2010 e 2014-2020 estabeleciam metas de oferta para as etapas da educação infantil. O Quadro 1 revela o panorama do atendimento à educação infantil em relação às metas estabelecidas nos dois planos.

Quadro 6 - Cumprimento das metas do PNE Educação para a Educação Infantil

Creche		Pré-Escola	
Observado	Meta	Observado	Meta
13,0% em 2005	30% em 2006	62,8 em 2005	60% em 2006
18,4% em 2009	50% em 2010	74,8 em 2009	80% em 2010
25,6% em 2015	50% em 2024	84,3 em 2015	100% em 2016

Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Plano Nacional de Educação (PNE)

Como observa-se, houve o alcance da meta apenas na pré-escola, em relação à primeira meta estabelecida, mas ressalta-se que o cumprimento foi mais assintótico nesta etapa em relação ao atendimento em creches. Nesta, o resultado foi bastante aquém do que se esperava, de modo que em nenhum dos anos chegou-se próximo à meta. É interessante observar que a baixa efetividade dos mecanismos governamentais de incentivo e fomento à esta etapa é tão eminente, que a meta estabelecida para 2005 ainda não havia sido cumprida decorridos dez anos após o seu vencimento.

Estes resultados demonstram que os mecanismos de indução do governo federal junto aos municípios para a expansão da educação infantil produzem resultados ambíguos, uma vez que a evolução das matrículas na pré-escola é assaz distinta da expansão de matrículas em creches. O estabelecimento da obrigatoriedade da educação básica de 4 a 17 anos pode ter um

impacto para que os gestores tenham maior incentivo para investir na pré-escola em face às creches. Entretanto, entende-se que é evidente a existência de uma demanda latente e não suprida, por parte da sociedade. Uma evidência disso reside no estabelecimento das metas dos Planos Nacionais de Educação, uma vez que podem ser interpretados como um mecanismo de expressão e vocalização da sociedade civil (DOURADO, 2018).

Depreende-se, a partir desta primeira análise que o Fundeb pode ter logrado êxito em aumentar o investimento na educação infantil em relação aos entes municipais, o que influenciou para atenuar o ambiente institucional próspero para desigualdades, no qual os municípios tinham que arcar com suas próprias despesas para o custeio desta etapa de ensino – o que coaduna com a tese do municipalismo autárquico. Todavia, evidencia-se que os incentivos ainda são baixos para proporcionar um atendimento adequado com a demanda pré-existente. Não obstante, o próximo tópico intenta desenredar estes argumentos através da exploração dos dados no nível das regiões brasileiras, a fim de averiguar se os resultados associados ao Fundeb ocorreram de forma homogênea no território brasileiro.

4.2. Aspectos regionais do Fundeb e da educação infantil

4.2.1 Insumos

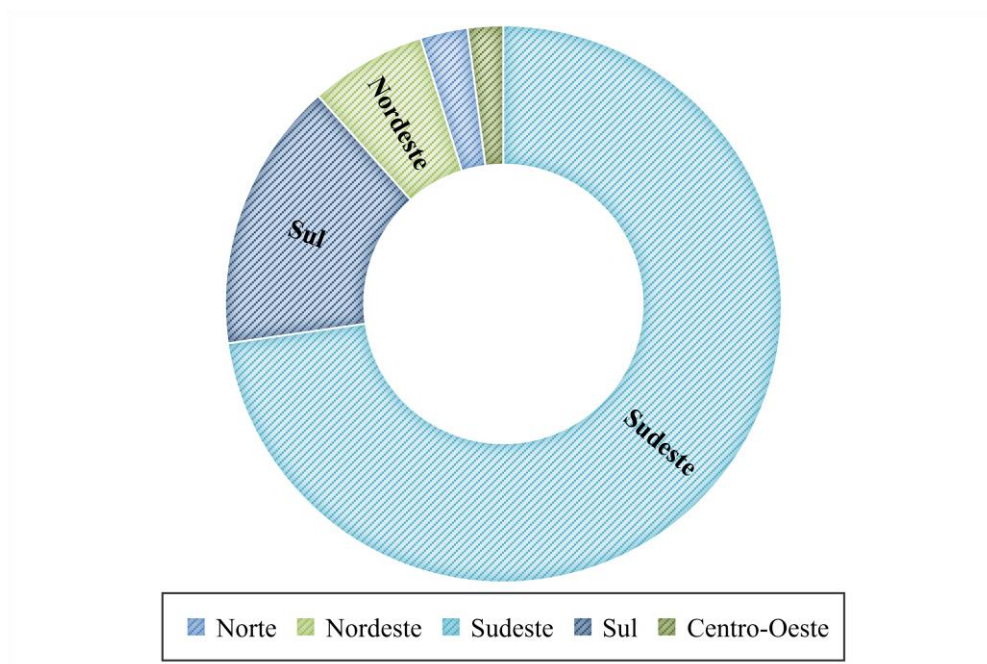
A discussão federativa no Brasil perpassa inegavelmente pela redistribuição de recursos, em face às desigualdades regionais persistentes no território nacional. Decerto que, assim como no âmbito fiscal, no campo educacional existirá uma discrepância abrupta entre as regiões, uma vez que cada uma possui um contingente populacional adverso e, não por caso, as relações econômicas que se firmam nestas são muito diferentes, o que, por fim, produzirá distintos efeitos fiscais para os entes federados refletindo na sua capacidade de produzir políticas públicas.

Em que pese que o tópico anterior explorou em quais medidas os mecanismos de indução do Fundeb podem levar a determinados resultados, esta subseção explorará a eficiência do fundo no seu papel de equalizar a qualidade do ensino no país. Assim, serão

explorados, a nível regional, os recursos empenhados pelos municípios, e, posteriormente, como essa alocação pode ter refletido em termos de resultados e impactos na educação infantil.

A fim de estabelecer uma linha de base para o início do desenvolvimento da discussão proposta, o Gráfico 11 demonstra a distribuição dos recursos que eram investidos na Educação Infantil no ano de 2005, quando ainda vigorava o Fundef. Na ocasião, R\$ 4,6 bilhões foram dispendidos nesta etapa, de modo que 2,5% destes recursos eram provenientes de fontes de despesas vinculadas, sendo o restante oriundo da arrecadação própria dos municípios. Evidencia-se uma desigualdade copiosa no emprego de recursos, sendo a região Sudeste responsável por 72,6% dos recursos investidos na etapa no referido ano, seguido pela região Sul, com 14,4%, e, portanto, as demais regiões investiram apenas 11,9% dos recursos totais nacionais.

Gráfico 11 - Gasto total com educação infantil, por regiões - 2005



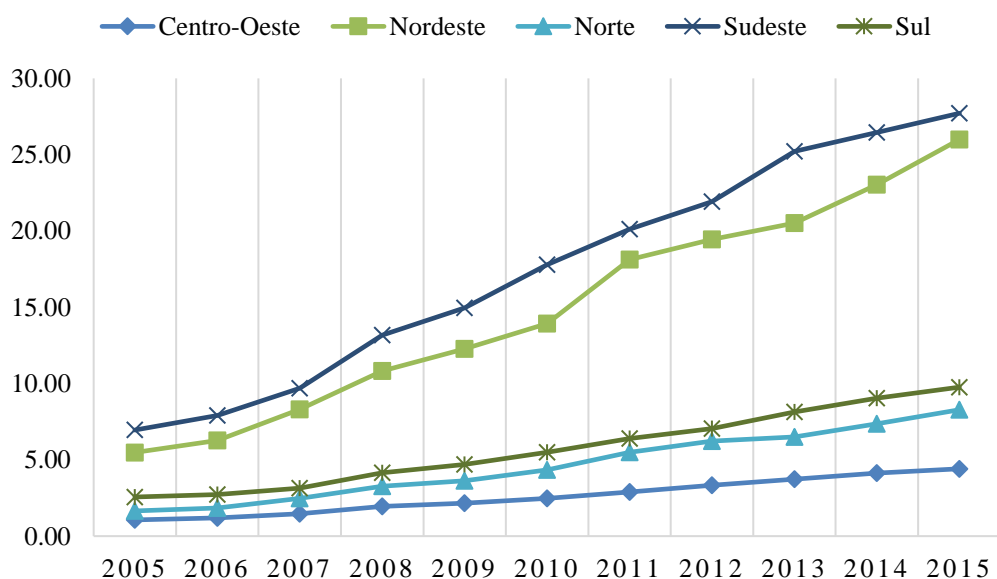
Elaboração própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

Evidentemente que, na ausência de mecanismos de coordenação do governo central, e, principalmente, de redistribuição de recursos, o cenário mais provável de se prosperar é que as regiões com maior poder arrecadatório terão maior investimento. À vista disso, o

resultado esperado, diante das análises porvindouras, seria uma mudança de configuração deste padrão, tornando-o mais equitativo a partir da implantação do Fundeb.

O Gráfico 12 evolui nesta exposição mostrando a evolução dos repasses constitucionais realizados entre 2005 e 2015 para as cinco regiões brasileiras. Constata-se que a partir da implementação do Fundeb houve um incremento maior de recursos a todas as regiões, o que, contudo, não modificou a sua distribuição, ao passo que a disposição das regiões por volume de recursos recebidos continuou a mesma.

Gráfico 12 - Evolução das transferências do Fundeb para municípios, por região do Brasil – 2005 a 2015



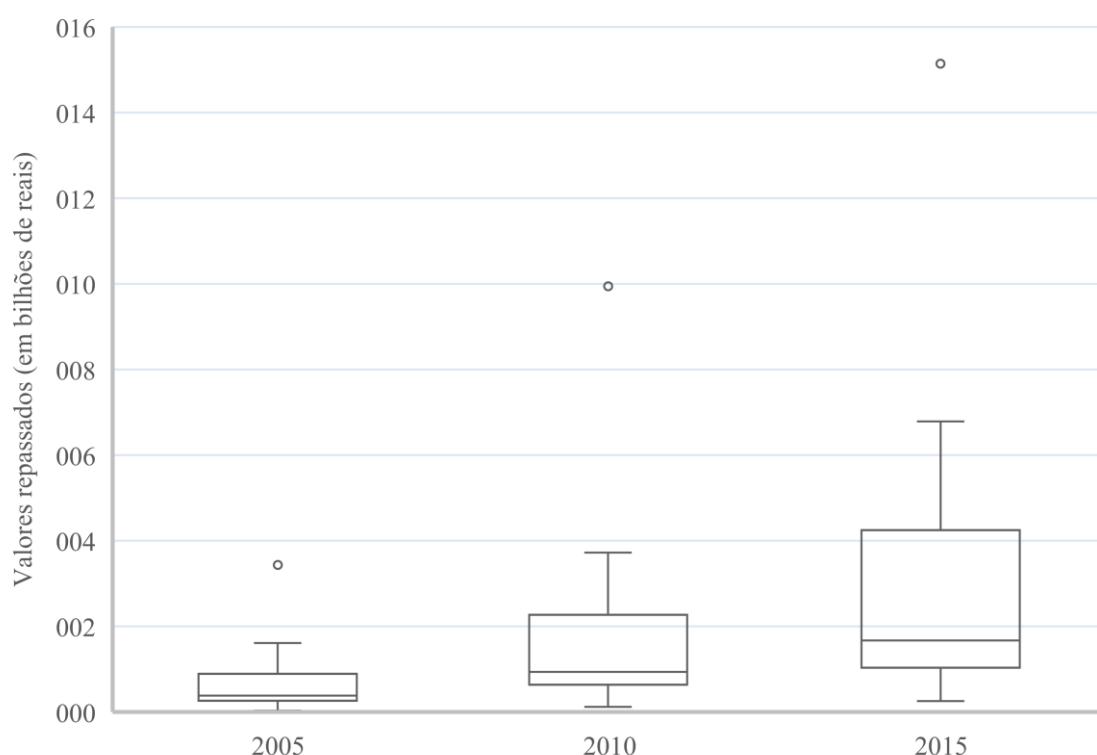
Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A região que apresentou maior variação no intervalo analisado foi a região Norte, seguidas pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, consecutivamente. Ainda assim a região Sudeste permaneceu como sendo a região com maior volume de repasses, seguida pela região Nordeste. É passível de observação o fato de que a participação de cada região no volume total de recursos também foi alterada, ainda que de forma pouco expressiva. A região Sudeste declinou em três pontos percentuais em relação ao volume de recursos totais do país, enquanto a região Sul teve um decréscimo de um ponto percentual. Em contrapartida, as regiões Norte e

Nordeste aumentaram sua participação em 3 pp e 2 pp, respectivamente, enquanto a região Centro-Oeste não teve sua posição relativa alterada.

Em complementariedade, o Gráfico 13 demonstra a dispersão do montante de recursos distribuídos aos municípios, agregados por estado, entre 2005 e 2015.

Gráfico 13 - Dispersão das transferências do Fundeb para municípios, por Estado – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

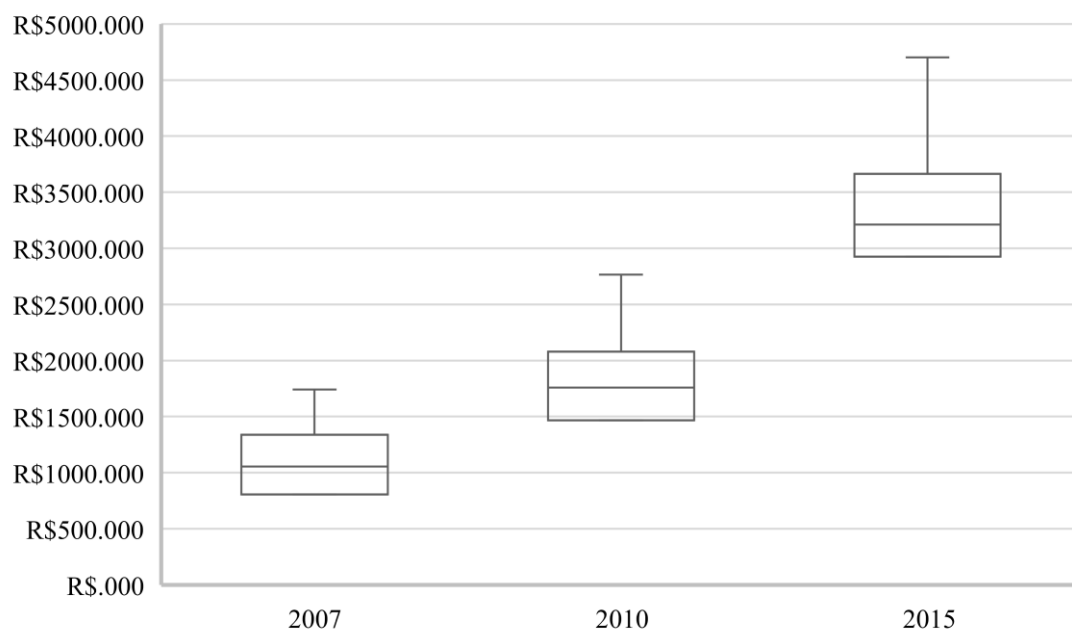
Neste período houve um aumento do volume de recursos distribuídos, que elevou a mediana do volume médio de recursos por estado. Por outro lado, houve um aumento da dispersão destes recursos, uma vez que a diferença entre os estados com maiores e menores montantes de recursos destinados aos municípios aumentou consideravelmente. Isto pode ser percebido pelo aumento do intervalo interquartil (definido como a razão entre o 3º e o 1º quartil), que subiu de 3,3 em 2005, para 3,7 em 2010 e 4,1 em 2015.

Decerto que tais regiões possuem um contingente populacional significativamente maior que as demais, e que o volume de recursos repassados é reflexo da sua capacidade arrecadatória, uma vez que a distribuição ocorre, em maior grau entre os estados, envolvendo entes estaduais e municipais. É importante pontuar que o estado de São Paulo se destaca como um *outlier* em todos os períodos analisados, e, a distância que apresenta dos demais vai aumentando percentualmente ao longo da amostra. É certo que o estado apresenta maior rede de educação pública, e, também é o estado com a maior pujança financeira do país, o que aumenta a capacidade arrecadatória, mas, ao mesmo tempo, possui um elevado denominador, tendo em vista o número de alunos que entrarão na redistribuição. Ainda assim, o seu afastamento dos demais estados pode indicar uma imperfeição do mecanismo de fundos estaduais, uma vez que o crescimento não foi linear para todos os estados. Entretanto, as próximas análises buscarão desalinhar estas evidências a fim de verificar se o cenário de desigualdades no volume de recursos decorre de uma desigualdade na redistribuição ou se é compatível com as redes e as demandas dos estados de cada região.

Ainda perseguindo os objetivos de analisar a redistribuição de recursos, um mecanismo que se mostra fundamental para a manutenção do caráter promotor de equidade que possui o Fundeb é a definição de um valor *per capita* mínimo no âmbito nacional, de modo que cada fundo estadual pode fixar um valor médio por aluno, desde que seja acima deste valor base definido pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. O Gráfico 14 evidencia a distribuição dos valores definidos por estado anualmente, a partir de 2007, quando instituiu-se o Fundeb, e passou-se a incorporar a educação infantil no bojo da redistribuição de recursos.

O que de imediato é perceptível no Gráfico 14 é que o Fundeb nivela o piso do valor mínimo estabelecido, de modo que todos os estados devem cumprir este valor pré-fixado. Ao mesmo tempo, o ente federal delimita o seu horizonte de atuação, na medida em que se firma como um agente promotor da igualdade, intervindo quando o cumprimento destes valores ocorre. A evolução demonstrada no gráfico evidencia que ao longo do período analisado houve um aumento significativo da mediana, de 186,6%, de modo que o valor máximo anual aumentou 149,6%, ao passo que o valor mínimo aumentou 235,9%. Por tais razões, é evidente que a dispersão entre os valores anuais definidos diminuiu, ressaltando que no primeiro ano da amostra a diferença entre o maior e o menor valor era de 116,2% e no ano final caiu para 60,7%.

Gráfico 14 - Dispersão do valor médio por aluno repassado a alunos da educação infantil com recursos do Fundeb, por estado – 2007 a 2015

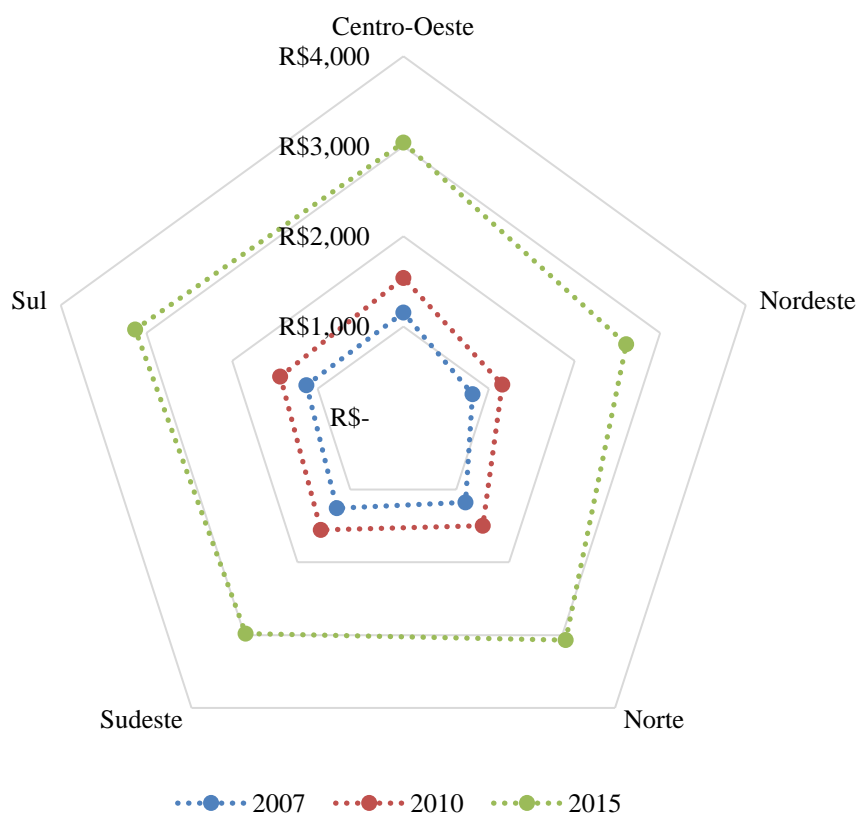


Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Conjugando estas informações com o Gráfico 13, nota-se uma divergência, na medida em que a definição dos valores base *per capita* estabelecidos para o repasse diminuiu, o que não se refletiu na dispersão dos valores repassados. Esta frente deflagra que provavelmente os diferentes estados possuem capacidades distintas de expansão da sua rede, uma vez que os estados com maior ampliação do número de matrículas passariam a receber mais recursos que àqueles que possuem mais constrangimentos no tocante à expansão, e, possivelmente, no acesso à educação básica.

Não obstante, este mecanismo pode apresentar um desnivelamento que segue a distribuição regional do país. Deste modo, o Gráfico 15 apresenta a evolução dos valores base de repasse médios de cada modalidade da educação infantil contemplada no Fundeb, considerando pré-escola e creches, em tempo parcial e integral, entre os estados das regiões brasileiras, de 2007 a 2015. De modo geral, como se apreendeu do gráfico anterior, houve um aumento da média dos valores mínimos estabelecidos que se aplicou para todas as regiões.

Gráfico 15 - Média do valor base per capita para repasse do Fundeb para alunos da educação infantil da rede pública, por região do Brasil – 2007 a 2015



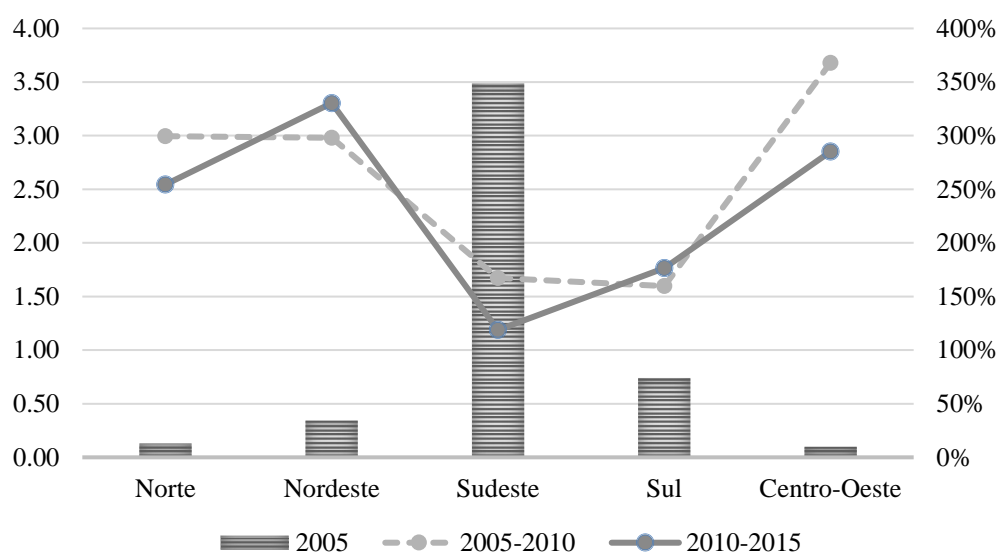
Elaboração Própria. Fonte: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)

No intervalo entre o primeiro ano do Fundeb, em 2007, para 2010, houve um aumento de 30% na média dos valores, e deste ponto para o ano final da análise, em 2015, a média progrediu em 106,3%. Contudo, este aumento não foi uniforme em todas as regiões, ao passo que a região Sudeste apresentou menor aumento no período, e a região Nordeste, por sua vez, o maior aumento relativo. Ainda assim, a região Nordeste se destaca na amostra como àquela com menor média dos valores de referência para a educação básica, e conseqüentemente, para a educação infantil. No primeiro ano da amostra, a sua média estava em um quociente que representava 73,1% da média nacional, o que saltou para 87,8% no ano de 2015. Ainda assim, é imprescindível ressaltar que apenas esta região esteve abaixo da média em todos os anos analisados, enquanto às demais regiões estiveram sempre acima da média. Estas diferenças no estabelecimento de um valor mínimo por aluno podem ser fatores que retroalimentarão a

disparidade na qualidade da rede, uma vez que o volume para as distintas regiões será diferente, em relação ao número de alunos.

Como já foi evidenciado na subseção que antecedeu esta, após a vigência do Fundeb, com o aumento de repasses para os entes municipais e a inclusão de toda a educação básica no rateio de recursos dos fundos, presenciou-se um aumento no gasto com educação infantil. O Gráfico 16 tem o objetivo de demonstrar como esta mudança no padrão de despesas ocorreu nas diversas regiões do país, entre 2005 e 2015. O que se observa é que as regiões que tinham menor volume de gasto bruto foram àquelas que tiveram maior aporte de gastos nos anos subsequentes, o que aconteceu com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Gráfico 16 - Evolução dos gastos dos municípios em educação infantil agregados por região do Brasil – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

Observou-se também que para as regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste a variação foi maior na primeira metade do período analisado, isto é, no período que coincide com a implementação do Fundeb, o que indica que estas regiões podem ter tido um impacto

inicial mais significativo em suas redes. No caso das regiões Sudeste e Sul, o menor aumento em comparação aos demais pode indicar que a pré-existência de um legado de investimento prévio tornou as pressões de demanda por educação infantil menor do que as outras regiões. Nas demais regiões, que presenciaram um aumento mais voluptuoso, é provável que este crescimento esteja relacionado a um mecanismo de contrabalancear o legado de investimentos que estava aquém da real necessidade da população. Não obstante, apesar das altas taxas de crescimento dos gastos em educação infantil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em 2015 estas ainda eram responsáveis por apenas 27% dos recursos totais dispendidos na educação infantil no país.

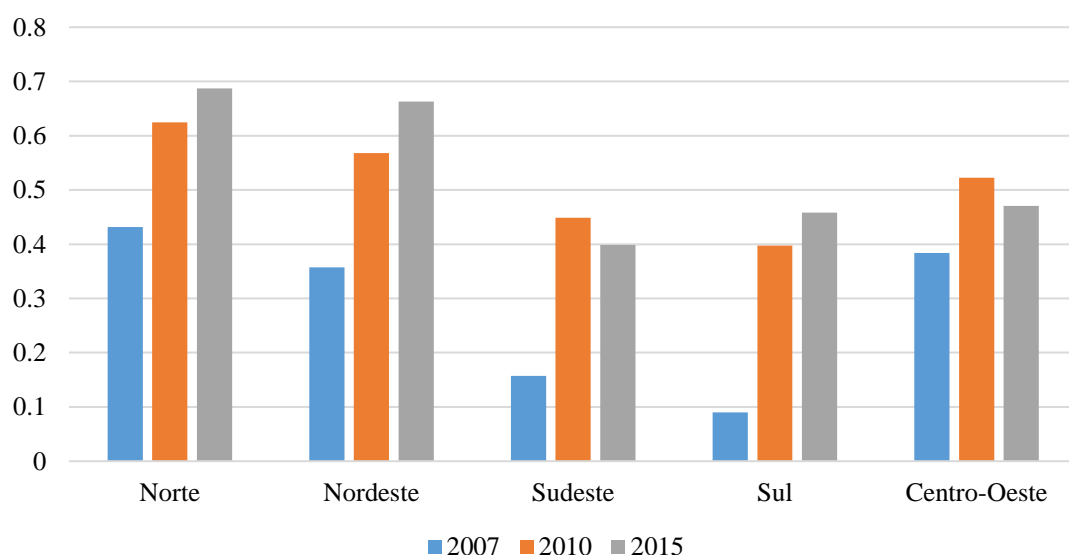
Com o intuito de verificar como o Fundeb interfere na alocação de gastos dos municípios de diferentes regiões, o Gráfico 17 demonstra a evolução relativa dos gastos em educação infantil utilizando recursos da dotação orçamentária do fundo. Em 2007, no seu primeiro ano de vigência, as regiões Sul e Sudeste apresentavam menor percentual de uso dos recursos das transferências constitucionais do fundo, o que pode ser explicado por serem regiões que já tinham um legado de investimento na educação infantil maior que as demais. Em contrapartida, os municípios das demais regiões oportunizaram de forma mais incisiva os recursos provenientes de tais transferências para alocar na sua rede de educação infantil, sendo que esta fonte já representava mais que 30% do financiamento desta etapa de ensino, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No ano final da análise, é possível classificar as regiões em dois segmentos: um grupo que utiliza um percentual moderado do Fundeb para investimento na educação infantil, composto pelas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, com percentual entre 40 e 50%; e um grupo com as regiões em que os estados utilizam um percentual mais significativo do Fundeb para esta finalidade, representados pelas regiões Norte e Nordeste.

Conjugando esta análise com as informações elencadas pelo Gráfico 16, é possível inferir alguns aspectos, tecidos a seguir. A região Centro-Oeste demonstrou-se com o maior crescimento do volume de recursos dispendidos na educação infantil, e, ao mesmo tempo, apreende-se que o percentual destes recursos que são oriundos do Fundeb está em um patamar moderado, o que tornar provável a hipótese que este avanço dos seus recursos teve grande participação de recursos próprios de seus municípios. Por outro lado, as regiões Sudeste e Sul, que já apresentavam um contingente significativo de gastos na educação infantil em 2005, tiveram um crescimento comedido do volume de despesas nesta etapa nos dez anos seguintes,

em relação às demais regiões. Ao mesmo tempo, o Fundeb aprimorou este quadro, na medida em que enrobustece o panorama de investimentos nesta etapa, mas sendo responsável por um percentual moderado de recursos em face às demais dotações orçamentárias. Por fim, as regiões Norte e Nordeste apresentaram um crescimento voluptuoso dos recursos investidos em educação infantil, e ao mesmo tempo, são àquelas mais dependentes dos recursos do Fundeb para custear as despesas desta etapa de ensino.

Gráfico 17 - Percentual dos recursos do Fundeb sobre o gasto em educação infantil, por região do Brasil – 2007 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

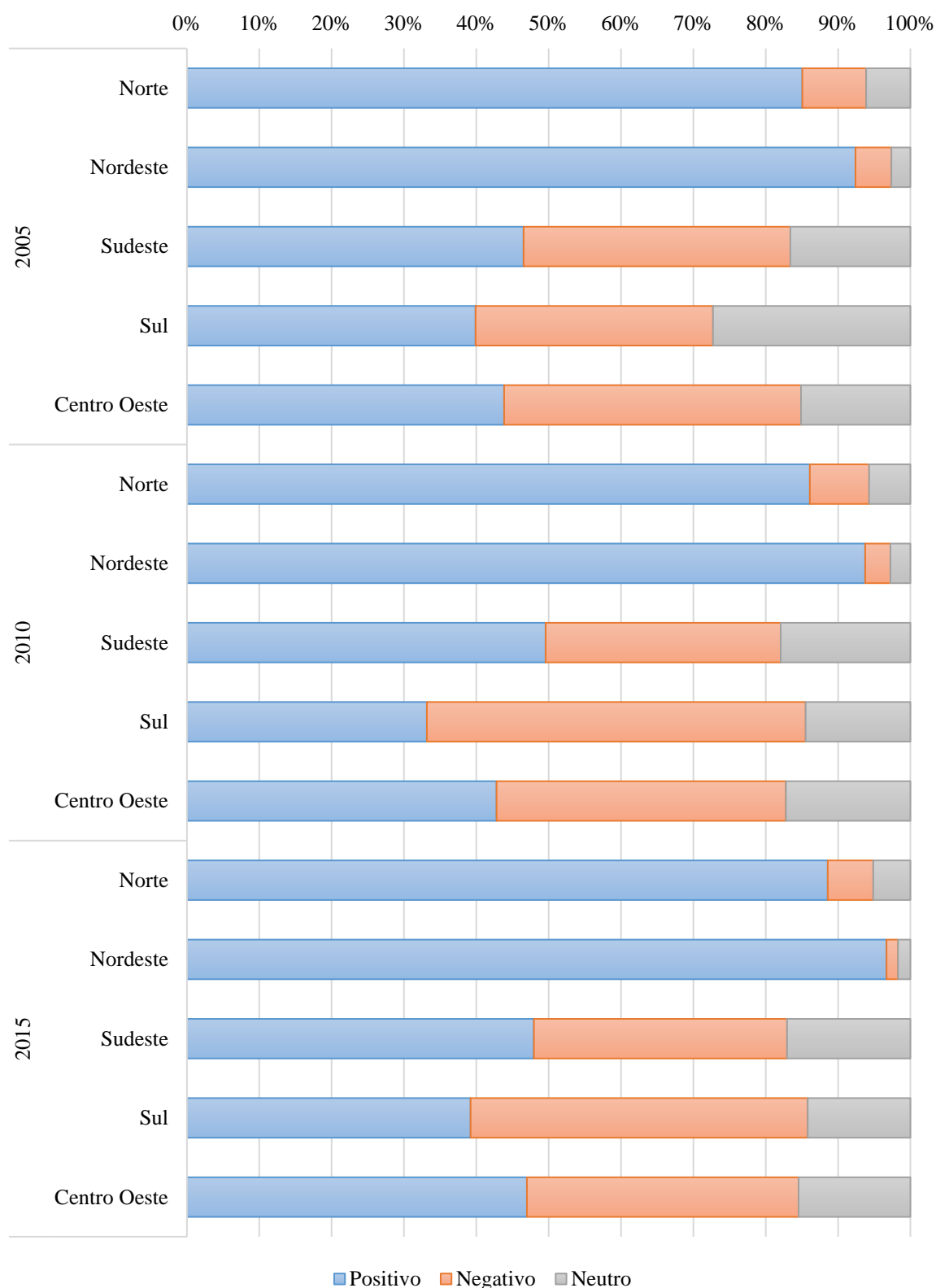
Nesse aspecto, é preciso ressaltar que a alta dependência do Fundeb em relação às receitas correntes totais da educação pode indicar dificuldades de arrecadação do município, tendo em vista que a receita alocada em educação é um reflexo direto do orçamento disponível, uma vez que deve ser aplicado 25% deste pelos municípios na manutenção e desenvolvimento, conforme o Art. 212 da CF-88. Ao mesmo tempo, as dificuldades de arrecadação impactam na captação de recursos pelo fundo estadual do Fundeb, uma vez que os recursos oriundos desse incidem diretamente na base tributária municipal e estadual. Associando os dois fatores, os estados onde há maior dependência de recursos pelos municípios podem ser os mesmos que possuem dificuldades de composição do fundo estadual, e, portanto, de gerar redistribuição intraestadual de recursos.

Por tais razões, o Gráfico 18 busca investigar a capacidade de redistribuição dos fundos estaduais, ao expor o Resultado Financeiro Líquido médio entre as regiões brasileiras. A partir de uma observação acurada é perceptível que há uma diferença significativa do padrão de municípios entre as regiões, de acordo com a classificação de sua capacidade financeira. No ano de 2005, a região Norte e Nordeste já apresentavam mais de 80% dos seus municípios com saldo positivo na redistribuição dos recursos do Fundef. Este cenário persistiu nos dois períodos seguintes analisados, de modo que nenhuma outra região ultrapassou a média de 50% dos municípios com RLF positivo, exceto estas duas, em todos os períodos. Não obstante, a partir da implementação do Fundeb, as regiões Norte e Nordeste ainda aumentaram a média de municípios com que recebiam mais recursos do que destinavam ao fundo, no ano de 2015, já chegava a 88,6% e 96,7%, respectivamente.

Por outro lado, em 2005 a região Centro-Oeste configurava como a região com maior percentual de municípios com RLF negativo, com 41%, o que se alterou em 2010, quando a região Sul passou a ter 52,4% dos seus municípios englobados nesse quadro. Estas duas regiões junto à região Sudeste em todos os períodos analisados possuíam mais de 30% dos seus municípios com saldo negativo. Ao mesmo tempo, a partir do Fundeb, estas mesmas regiões mantiveram-se com um baixo contingente de municípios com RLF neutro, não ultrapassando 20%, em 2010 e 2015.

Esta análise evidencia que há uma clara diferença entre as regiões no concernente à capacidade dos seus estados em assegurarem um padrão que garanta ao mesmo tempo qualidade e equidade em suas redes educacionais públicas. Este fenômeno é reflexo do desenho institucional do Fundeb, que estabelece um padrão de cooperação intergovernamental focalizado nos entes municipais e estaduais de um mesmo estado. Dessa forma, em localidades nas quais há uma flagrante incapacidade arrecadatória que se espalha não somente a um conjunto específico de municípios, mas a toda uma região, estes entes são incapazes de cooperarem entre si, pois todos precisam de ser auxiliados no aspecto do financiamento das políticas públicas.

Gráfico 18 - Resultado Líquido Financeiro dos municípios em relação ao Fundeb, por região do Brasil – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

Um fator resultante disso é a necessidade de a União intervir através da complementação de recursos, que é realizada de forma localizada no território nacional. Entre

2007 e 2015, sete dos nove estados do Nordeste receberam recursos federais em todos os anos, o Rio Grande do Norte recebeu em todos os anos, a partir de 2011 e apenas o estado do Sergipe não recebeu a complementação federal em nenhum ano do período. Na região Norte o quadro não é tão acentuado, haja vista que apenas dois dos seis estados receberam recursos oriundos da União, havendo o estado do Pará recebido em todos os anos de 2007 a 2015, e o estado do Amazonas recebido de 2009 adiante.

É importante associar este desempenho financeiro à um fator já evidenciado pelo Gráfico 15 que noticia que a média do valor de referência para a região Nordeste é a menor das regiões brasileiras. Pode-se inferir que tal região demonstra uma incapacidade de sustentar sua própria rede ante aos parâmetros nacionais estabelecidos, uma vez que define seus valores de distribuição de forma assintótica ao piso nacional, e ainda assim não consegue financiamento para cumpri-lo. Ao mesmo tempo, ainda que a União atue para manter o nível mínimo de qualidade da rede, complementando os recursos a fim de que se atinja o valor mínimo per capita definido para os estados dessa região, como verificou-se, as demais regiões possuem um nível de despesas com a educação infantil mais elevado, principalmente utilizando os seus recursos próprios.

Deste modo, é possível que as diferenças no esforço orçamentário das diferentes regiões possam implicar em distintos resultados no acesso à educação infantil na dimensão territorial do país. Adiante, o presente trabalho pauta-se por expor o cenário de atendimento da educação infantil no cenário prévio ao Fundeb, e como essa conjuntura foi se alterando a partir da sua implementação.

4.2.2 Resultados

Esta discussão começa com a Tabela 2 que agrega primeiramente as composições das redes municipais das regiões brasileiras, por etapa de ensino ofertada, no intervalo entre 2005 e 2015. Em primeiro lugar, evidencia-se que há uma discrepância significativa entre o número de matrículas agregado das redes municipais das regiões brasileiras, notando que as regiões Sudeste e Nordeste eram responsáveis por 73,8% das matrículas nesse nível, em 2005, o que se alterou para 72,3% em 2010, e 70,8% no ano de 2015. Ainda que tenha havido uma diminuição da participação total, ainda há uma dominância

significativa, o que reflete, em primeira instância, que há uma tendência de concentração populacional que é distinta no território brasileiro.

No ano de 2005, as matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental representavam o maior atendimento das redes municipais em todas as regiões, ainda que ocupem graus distintos no seu peso relativo da rede. Enquanto na região Sudeste, as matrículas desta etapa de ensino equivaliam a 46,8% do total da rede dos seus municípios, na região Sul este mesmo percentual correspondia a 55,5% do número global de matrículas.

Em relação à segunda etapa de maior peso relativo nas redes municipais, ainda no ano de 2015, o comportamento é distinto entre as regiões, de modo que apenas na região Sudeste a pré-escola aparece neste patamar, enquanto nas demais regiões as matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental ainda ocupavam um contingente significativo no atendimento educacional dos entes municipais. No mesmo sentido, ressalta-se que na região Nordeste, as matrículas do Ensino Médio ainda representavam um percentual significativamente maior ante as demais regiões, com 1,1% das matrículas, bem como na região Sudeste, em que este percentual era de 0,7%. O provimento dos anos finais do Ensino Fundamental é compartilhado com os entes estaduais, além da oferta do Ensino Médio ser exclusiva dos mesmos. Estes cenários evidenciados podem constituir um desarranjo da atribuição de funções entre os entes.

Em relação à oferta da EJA, nas regiões Norte e Nordeste o seu peso relativo nas redes era superior à 10%, o que pode estar relacionado às condições socioeconômicas das populações residentes nestas regiões, com maior taxa de analfabetismo. Deste modo, a oferta desta etapa de ensino faz-se necessária com maior grau de empenho estatal ante às demais regiões.

No tocante à educação infantil, considerando suas duas etapas de ensino, a região em que esta etapa era mais significativa em termos do atendimento total, em 2005, era a região Sudeste, com um percentual de 26% do total. Por outro lado, este mesmo percentual na região Nordeste era de 14,7%, o que evidencia diferenças consistentes no padrão de oferta das redes municipais das regiões. Nesse prisma, em todas as regiões a oferta da pré-escola é consistentemente maior que o número de matriculados em creches, no ano em questão.

Tabela 2 - Matrículas nas redes de ensino municipais, por etapa de ensino e região do Brasil – 2005 a 2015

Etapa de ensino	Regiões									
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2005										
Creche	54.855	2,0%	250.276	2,4%	336.658	4,2%	165.757	6,4%	53.414	4,2%
Pré-escola	388.726	14,3%	1.301.381	12,4%	1.755.775	21,8%	409.971	15,7%	170.828	13,5%
Anos Iniciais	1.455.642	53,4%	5.058.597	48,0%	3.769.681	46,8%	1.447.351	55,5%	689.381	54,4%
Anos Finais	515.782	18,9%	2.684.153	25,5%	1.601.053	19,9%	480.838	18,4%	284.092	22,4%
Ensino Médio	2.633	0,1%	110.624	1,1%	59.187	0,7%	7.355	0,3%	2.268	0,2%
EJA	304.797	11,2%	1.109.489	10,5%	510.070	6,3%	80.057	3,1%	66.193	5,2%
Educação Especial	4.803	0,2%	13.493	0,1%	30.752	0,4%	16.977	0,7%	2.158	0,2%
Total	2.727.238	100%	10.528.013	100%	8.063.176	100%	2.608.306	100%	1.268.334	100%
2010										
Creche	69.529	2,6%	342.056	3,7%	595.002	7,4%	247.883	9,3%	91.386	7,1%
Pré-escola	386.615	14,3%	1.166.669	12,6%	1.409.885	17,4%	369.826	13,9%	180.019	13,9%
Anos Iniciais	1.397.315	51,8%	4.196.434	45,3%	3.836.152	47,4%	1.397.089	52,5%	667.563	51,7%
Anos Finais	583.173	21,6%	2.481.961	26,8%	1.623.324	20,1%	494.244	18,6%	281.500	21,8%

Ensino Médio	430	0,0%	38.100	0,4%	44.178	0,5%	7.856	0,3%	560	0,0%
EJA	240.096	8,9%	923.591	10,0%	471.904	5,8%	100.808	3,8%	53.884	4,2%
Educação Especial	22.494	0,8%	105.649	1,1%	110.427	1,4%	42.210	1,6%	16.746	1,3%
Total	2.699.652	100%	9.254.460	100%	8.090.872	100%	2.659.916	100%	1.291.658	100%

2015

Creche	105.961	3,9%	469.380	5,6%	864.256	11,1%	358.899	13,5%	133.259	10,2%
Pré-escola	421.377	15,6%	1.066.800	12,7%	1.488.075	19,2%	440.162	16,5%	219.482	16,8%
Anos Iniciais	1.373.898	50,9%	3.612.184	43,0%	3.546.894	45,7%	1.350.456	50,7%	670.780	51,3%
Anos Finais	594.086	22,0%	2.429.367	28,9%	1.470.765	18,9%	428.115	16,1%	239.932	18,4%
Ensino Médio	449	0,0%	9.116	0,1%	34.517	0,4%	5.979	0,2%	832	0,1%
EJA	201.868	7,5%	803.984	9,6%	343.984	4,4%	71.335	2,7%	41.866	3,2%
Educação Especial	1.501	0,1%	4.235	0,1%	15.455	0,2%	8.368	0,3%	917	0,1%
Total	2.699.140	100%	8.395.066	100%	7.763.946	100%	2.663.314	100%	1.307.068	100%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP.

Até o momento, foi emitida apenas uma linha de base sobre as circunstâncias que vigoravam nas redes de educação municipais no período anterior ao Fundeb, e parte-se de que o desenho institucional do fundo deveria fomentar à readequação do modelo concebido na carta magna, isto é, cada ente focalizando as etapas que lhe são competentes, ao passo que receberiam recursos para tal. Além disso, seria esperado que embora persistirão diferenças inter-regionais, este fenômeno seria atenuado ciente dos objetivos do fundo estabelecer um corte mínimo no tocante à qualidade educacional das redes públicas no país.

A partir de então, em 2010 o primeiro impacto perceptível em comparação ao período analisado anteriormente é que o tamanho das redes não se alterou significativamente, excetuando-se à região Nordeste, que recuou 12% no número de matrículas. Na segunda metade do período analisado, apurou-se que esta retração do contingente de alunos das redes municipais da região Nordeste avançou, na medida em que diminuiu mais 9,3% em relação à 2010. Este comportamento também foi observado na região Sudeste, que retraiu seu alunado em 4% no mesmo período.

No intervalo de dez anos a que se analisa, o atendimento às crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental continuou sendo a etapa majoritária nas redes municipais, em todas as regiões. Todavia, houve um declínio do número de matrículas, que se expressou de forma distinta em cada uma destas. Enquanto a região Nordeste diminuiu o número de alunos em 28,6% nesta etapa, nas demais regiões esta variação não ultrapassou 7%. Nesta seara é necessário reforçar que neste período foram incorporados aos anos iniciais um ano de ensino a mais, tornando-se um ciclo de cinco anos totais. Além disso, houve a incorporação de crianças da educação especial em classes comuns, o que também reforçaria para que o resultado no número de matrículas caminhasse em sentido oposto.

Como notou-se, os alunos portadores de necessidades especiais aumentaram abruptamente entre 2005 e 2010, variando em 336,4% no período, e no intervalo seguinte, declinando em 89,9%. Neste âmbito, no primeiro intervalo, destaca-se as taxas de crescimento das regiões Centro-Oeste e Nordeste, que cresceram 676% e 683%, respectivamente, enquanto a região sul, com menor crescimento, ainda assim apresentou uma variação significativa, de 148,6%. Por outro lado, no intervalo seguinte em que as matrículas apresentaram um declínio, as taxas mais uniformes, em relação ao primeiro período, variando entre 80% e 96% entre as regiões.

A Educação de Jovens e Adultos também arrefeceu no intervalo analisado, e, excetuando a região Sul que diminuiu o seu número de matriculados em apenas 11%, as demais regiões apresentaram decréscimo acima de 28%. Sem embargo, a região Nordeste ainda apresentou, em 2015, 803 mil matriculados nesta etapa, o que refletia em cerca de 9,6% da sua rede. Por outro lado, com menor número de registros, a região sul tinha 41 mil alunos nesta etapa, equivalente à 3,2% da sua rede.

Após dez anos, o atendimento ao Ensino Médio passou a ser praticamente inexpressivo em todas as regiões brasileiras por parte das redes municipais. Apenas na região Sudeste, havia um maior volume de alunos nesta etapa, aproximadamente 34 mil, o que, no entanto, representava apenas 0,4% da sua rede. No concernente aos anos finais do Ensino Fundamental, houve uma reação ambígua nas regiões, em que pese que na região Norte houve um aumento de 15% de matriculados, e nas demais regiões houve uma diminuição que oscilou entre 9% e 16%, nos dez anos da amostra. Estes resultados refletiram de forma heterogênea na mudança da configuração das redes. Na região Nordeste e Norte, esta etapa aumentou a sua participação relativa na rede em 3,4 pontos percentuais e 3,1 pontos percentuais, respectivamente, posto que, nas demais regiões houve uma diminuição relativa, havendo a região Centro-Oeste com uma variação negativa de 4 pontos percentuais.

Certamente houve mudanças significativas no espectro populacional nacional, que por sua vez ocorre de forma heterogênea em cada região do país, destacando dentro dessa linha de raciocínio, a queda na taxa de fecundidade, que tende a diminuir gradativamente a pressão para a entrada de crianças nas redes de educação, pública e privada, funcionando como um bônus para diminuir o hiato de acesso. (VASCONCELOS; GOMES, 2012; CAMPOS; BORGES, 2015; LAM; MARTELETO, 2016). No entanto, estas mudanças ressaltadas até o momento deflagram resultados que podem ter sido ocasionados pelas readequações nas relações intergovernamentais do país, no tocante aos entes estaduais e municipais no provimento da educação básica. Por exemplo, o caso do aumento do número de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental na região Norte, escapando do comportamento reproduzido nas demais regiões, pode denotar particularidades das necessidades do atendimento à esta etapa na região. De todo modo, esta configuração onera de forma mais intensa os entes municipais, o que implicará em constrangimentos no atendimento às demais etapas de ensino. Um caso análogo é verificado na região Nordeste, que ainda envidava esforços expressivos no atendimento à

EJA. Partindo deste cenário contextual, o seguimento desta seção analisará a oferta de matrículas na educação infantil a ver quais foram as alterações no seu atendimento.

A evolução do número de matrículas no horizonte temporal definido na análise prosseguiu de maneira distinta, tanto entre as etapas analisadas, quanto nos dois intervalos que se aplicam ao caso. O número de alunos na pré-escola cresceu 3,5% entre 2005 e 2010, e, posteriormente, declinou 12,8% no intervalo seguinte. Este comportamento não foi homogêneo entre as regiões, ciente de que as regiões Centro-Oeste, Norte e Sul expandiram sua rede nesta etapa, enquanto as regiões Sudeste e Nordeste retraíram. Por outro lado, o número de registros nas creches aumentou em todas as regiões, nos dois intervalos definidos, de modo que no primeiro intervalo o aumento foi maior, com uma variação de 56,3%, e no subseqüentemente, esta alteração foi de 43,5%, entre 2010 e 2015. Notou-se que, as regiões que menos expandiram sua rede no intervalo de dez anos analisado foram as regiões Nordeste e Norte, com taxas de 87,5% e 93,2%.

A fim de explorar de forma mais evidente os possíveis fatores associados à estas mudanças, a Tabela 3 pormenoriza as matrículas na educação infantil por dependência administrativa. Como já foi evidenciado nesta seção, as matrículas na educação infantil no país aumentaram no intervalo que foi definido para este trabalho, contudo, os dados da tabela permitem delinear quais redes tiveram mais impacto sobre este quadro. Entre 2005 e 2015, as matrículas totais desta etapa aumentaram 10,6%, com um declínio de 5,7% nos cinco primeiros anos, e um aumento de 17,4% nos derradeiros anos.

Direcionando a análise para o atendimento à pré-escola, apenas a região Centro-Oeste apresentou aumento nesta etapa de ensino, entre 2005 e 2015, contando todas as dependências administrativas, ao passo que as demais regiões diminuíram suas matrículas na mesma etapa. Destaca-se que as regiões Nordeste e Sudeste apresentaram a maior variação entre as matrículas nesta etapa, decrescendo 22,2% e 16,6%. Recobrando a análise da Tabela 2, esta diminuição aparece como um bojo de fatores, que combinaram elevada nas matrículas das três dependências administrativas. Nas regiões Sul e Norte, houve aumento das matrículas nas redes municipais e diminuição nas demais, o que, pode significar, em certa medida, a migração de alunos entre as redes públicas, e da rede privada para a rede pública, no âmbito municipal.

No caso das mudanças de configuração na participação relativa de cada dependência administrativa no atendimento à pré-escola, em todas as regiões foi observado um

aumento da preponderância da rede municipal nesse âmbito. Este fenômeno foi mais evidente nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, em que a participação relativa da rede municipal se elevou em mais de 9 pontos percentuais. Infere-se, portanto, que estas mesmas regiões presenciaram aumento do número total de matrículas, ao mesmo tempo em que houve um rearranjo do atendimento entre os entes federativos, ressaltando que na região Centro-Oeste a provisão da pré-escola por parte das escolas estaduais ainda é bastante significativa.

Por outro lado, o panorama do atendimento às creches nas regiões é bem distinto da oferta na pré-escola. No ano de 2005, havia uma distribuição assaz heterogênea nas configurações de matrículas em creches no território brasileiro. A região Sudeste concentrava 46,6% dos registros de crianças frequentando a escola nesta faixa de ensino no Brasil. Ao mesmo tempo, esta região possuía a mais alta participação da rede privada no atendimento a crianças desta etapa, com 48,1% das matrículas. Dimensionando esta disparidade, somente o número de crianças matriculadas em creches privadas da região Sudeste é maior que o número total de crianças neste segmento na região Nordeste, que seria a segunda em termos de matrículas totais. Em contrapartida, a região Norte apresentava uma participação da iniciativa privada de apenas 16,1%, enquanto nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, esta taxa variava entre 27% e 37%. É possível inferir que, na ausência de mecanismos que auxiliassem os municípios no provimento de creches públicas, a iniciativa privada atuava para abarcar parte da demanda que não encontrava nas instituições estatais a oferta deste serviço. Certamente esse panorama ocorria de formas distintas entre as regiões, uma vez que a atuação nesse eixo se vincula em grande parte às condições socioeconômicas, uma vez que não são serviços gratuitos e sua expansão atrela-se à capacidade dos pais de custear o seu filho nesses estabelecimentos. Há também a atuação as instituições filantrópicas que seriam incorporadas neste eixo, contudo, sua atuação ainda seria limitada para atender parcela significativa da população, não dispondo ainda de mecanismos de financiamento públicos, o que só se tornou realidade a partir do Fundeb.

Tabela 3 - Matrículas na educação infantil, por dependência administrativa e regiões do Brasil – 2005 a 2015

Etapa de Ensino	Depend. Admin.	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
		Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%
2005											
Creche	Estadual	1.696	2,5%	6.634	1,9%	4.609	0,7%	1.761	0,7%	2.564	2,9%
	Municipal	54.855	81,4%	250.276	70,9%	336.658	51,1%	165.757	67,0%	53.414	60,9%
	Privada	10.841	16,1%	95.869	27,2%	317.170	48,1%	79.669	32,2%	31.677	36,1%
	Total	67.392	100,0%	352.954	100,0%	658.816	99,9%	247.447	99,9%	87.734	99,9%
Pré-escola	Estadual	32.134	6,3%	47.845	2,5%	33.564	1,4%	79.016	12,2%	56.442	16,6%
	Municipal	388.726	76,1%	1.301.381	68,3%	1.755.775	73,5%	409.971	63,5%	170.828	50,3%
	Privada	89.706	17,6%	555.546	29,2%	599.037	25,1%	156.634	24,2%	112.397	33,1%
	Total	510.846	100%	1.905.089	100%	2.389.079	100%	645.949	100%	339.707	100%
2010											
Creche	Estadual	905	1,1%	2.450	0,5%	1.353	0,1%	250	0,1%	3.109	2,2%
	Municipal	69.529	81,4%	342.056	75,3%	595.002	57,5%	247.883	69,0%	91.386	64,9%
	Privada	14.955	17,5%	109.799	24,2%	437.419	42,3%	111.093	30,9%	46.109	32,8%
	Total	85.389	100%	454.523	100%	1.034.452	100%	359.496	100%	140.719	100%
Pré-escola	Estadual	5.676	1,3%	8.682	0,6%	1.925	0,1%	12.569	2,5%	38.650	12,7%
	Municipal	386.615	85,3%	1.166.669	74,4%	1.409.885	75,0%	369.826	72,5%	180.019	59,1%
	Privada	60.863	13,4%	393.370	25,1%	467.996	24,9%	127.569	25,0%	85.931	28,2%
	Total	453.288	100%	1.569.111	100%	1.880.329	100%	510.188	100%	304.600	100%
2015											
Creche	Estadual	1.000	0,8%	702	0,1%	806	0,1%	328	0,1%	1.408	0,7%
	Municipal	105.961	80,0%	469.380	70,1%	864.256	56,3%	358.899	70,4%	133.259	66,2%
	Privada	25.557	19,3%	199.123	29,7%	670.261	43,6%	150.332	29,5%	66.587	33,1%
	Total	132.518	100%	669.438	100%	1.535.961	100%	509.821	100%	201.334	100%
Pré-escola	Estadual	1.746	0,4%	4.088	0,3%	1.202	0,1%	9.048	1,5%	34.423	9,8%
	Municipal	421.377	86,3%	1.066.800	72,0%	1.488.075	74,6%	440.162	72,6%	219.482	62,2%
	Privada	65.246	13,4%	411.328	27,7%	503.623	25,3%	156.380	25,8%	98.792	28,0%
	Total	488.472	100%	1.482.393	100%	1.993.679	100%	605.898	100%	352.716	100%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP.

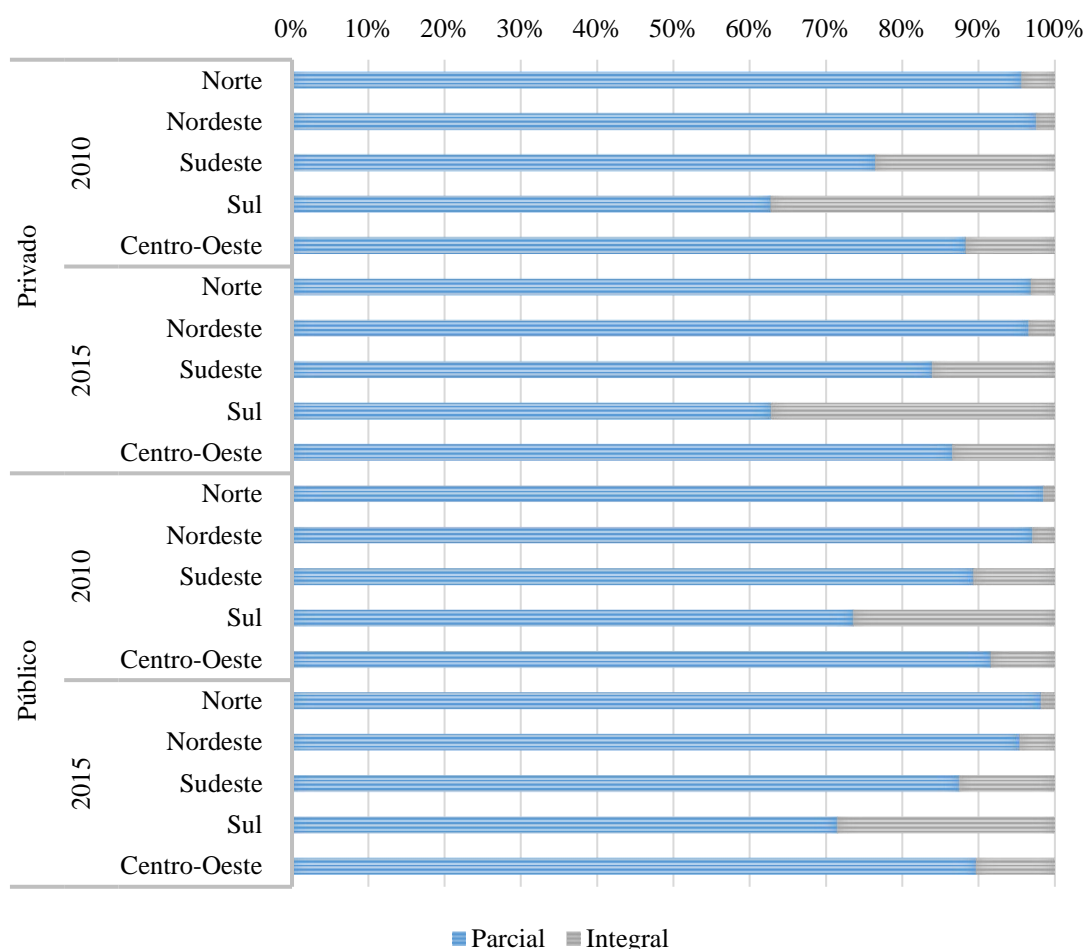
Nos anos seguintes, a variação do número de matrículas de creches também obedeceu a critérios distintos, entre as regiões, atinando-se às dependências administrativas. No intervalo de dez anos, a taxa de variação nesta etapa para a rede privada foi maior do que na rede municipal nas regiões Norte e Nordeste, sendo que o inverso ocorreu nas demais regiões. A partir deste primeiro olhar e, debruçando sobre os dois períodos que compõe este intervalo, vê-se que na região Norte e Nordeste, o crescimento das matrículas na rede municipal foi maior na secção entre 2010 e 2015, do que entre 2005 e 2010, sendo que nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ocorreu o movimento contrário. É possível inferir que no conjunto das três regiões mais ao sul do país, o Fundeb tenha causado maior impacto nos anos iniciais, o que fez com que as redes crescessem até atingir sua capacidade ociosa, a partir daí, então, delegando à iniciativa privada a expansão da rede, utilizando o mecanismo de estabelecimento de convênios, com entidades filantrópicas. Em contrapartida, nas demais regiões, a hipótese que arregimenta é de que haveria um hiato maior de cobertura, e que não seria possível de se expandir somente via rede municipal, o que torna mais atrativo a celebração de convênios com a iniciativa privada.

Aprimorando a análise corrente, tem-se como hipótese que o estabelecimento de parâmetros para repasse de recurso em que se considera distintos valores *per capita* para diferentes etapas de ensino, jornadas escolares e dependência administrativa, tende a provocar efeitos diversos em cada uma das regiões, ao passo que em cada uma prevalece uma configuração diferenciada do atendimento educacional. Por tais razões, o Gráfico 19 e o Gráfico 20 intentam por explorar quais modalidades de jornadas escolares são preponderantes em cada região, nas etapas de ensino que compõe a educação infantil.

No Gráfico 19, consta como as matrículas na pré-escola se dividem por jornada de ensino, nas redes privadas e pública – englobando redes municipais e estaduais. Como observou-se no Gráfico 7, há uma forte tendência de que a pré-escola seja preponderantemente em tempo parcial, todavia, este fenômeno não é homogêneo para todas as regiões do país.

Antes de entender o processo de evolução, é preciso ressaltar que há uma correlação entre os níveis de atendimento, isto é, os percentuais que as jornadas representam, nas redes públicas e privadas de uma mesma região. Compara-se por exemplo, a Região Sul possui o maior nível de atendimento em tempo integral, seja nas redes privadas ou na rede pública, de modo que, no lado oposto, a região Nordeste possui os menores níveis de atendimento com a adoção dessa jornada em ambas as dependências administrativas.

Gráfico 19 - Percentual de matrículas na pré-escola por jornada escolar, dependência administrativa e região brasileira – 2010 e 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Isto posto, analisando as mudanças ocorridas entre o ano de 2010 e 2015, no setor privado o atendimento em tempo integral diminuiu nas regiões Norte e Sudeste, e aumentou nas demais. Nesta análise, é preciso ponderar que a região Norte apresentou um decréscimo, ainda que pouco expressivo, mas torna-se significativo dado que o seu percentual de atendimento nesta etapa já era baixo. Portanto, embora este indicador esteja distante de uma análise verossímil, uma vez que também é influenciado pelos fatores de mercado que ditam as questões de oferta e demanda de instituições privadas com fins lucrativos, o baixo nível de atendimento em tempo integral reflete também uma incapacidade das instituições conveniadas em fazerem este tipo de atendimento.

No setor público, por outro lado, como já foi enunciado, houve um aumento do atendimento em tempo integral na pré-escola para todas as regiões do país, em que pese que cada uma possui dotações assaz distintas de adoção dessa modalidade. A região Sul possuía, em 2010 a maior proporção de matrículas em tempo integral, e teve, por sua vez, a menor variação entre as regiões. No entanto, a região Norte, teve a segunda menor variação, o que é digno de atenção, uma vez que possuía a menor proporção de matrículas em tempo integral, de todas as regiões. Diferentemente, a região Nordeste que também se encontrava neste mesmo patamar, em 2010, aumentou em 58,6% suas matrículas nesta modalidade, sendo a maior variação das regiões, embora a região ainda possua menos de 5% das crianças matriculadas na rede pública estudando em tempo integral. Não se encontra, portanto, um padrão claro entre a proporção de matrículas em tempo integral e a variação deste mesmo indicador nos cinco anos da amostra. O que é perceptível, no âmbito da educação pública, é que o Fundeb pode ter atuado fortalecendo a educação em tempo integral nos municípios das regiões que já encontravam uma capacidade estabelecida de provimento deste serviço. Por outro lado, nas regiões que não possuíam tais capacidades já incrustadas, o estímulo pode funcionar de forma ambígua. Retomando informações da Tabela 3, é necessário lembrar que as regiões Norte e Nordeste tiveram a menor expansão das suas redes no atendimento à pré-escola, entre 2005 e 2015, e que, portanto, o custo de implantação e manutenção da jornada em tempo integral pode dificultar o processo de expansão e universalização do atendimento nesta faixa de ensino. Ciente disso, e da evolução dos fatores de ponderação, como consta no Quadro 2, além do valor *per capita* médio da região, como consta no Gráfico 15, retoma-se que a região Nordeste apresentou os menores valores em relação às demais regiões, e em seguida a região Norte apresenta valores que se assemelham à região Sudeste, que, no entanto, já encontra com sua rede de atendimento na pré-escola mais consolidada. Deste modo, as regiões Norte e Nordeste podem encontrar dificuldades em promover um nível de acesso satisfatório, condizente com a demanda (rememorando as metas estabelecidas nos PNEs) e, ao mesmo tempo, ofertar educação em tempo integral para estes alunos, tendo em vista o aumento no custo da implementação e os valores recebidos por aluno das transferências do fundo.

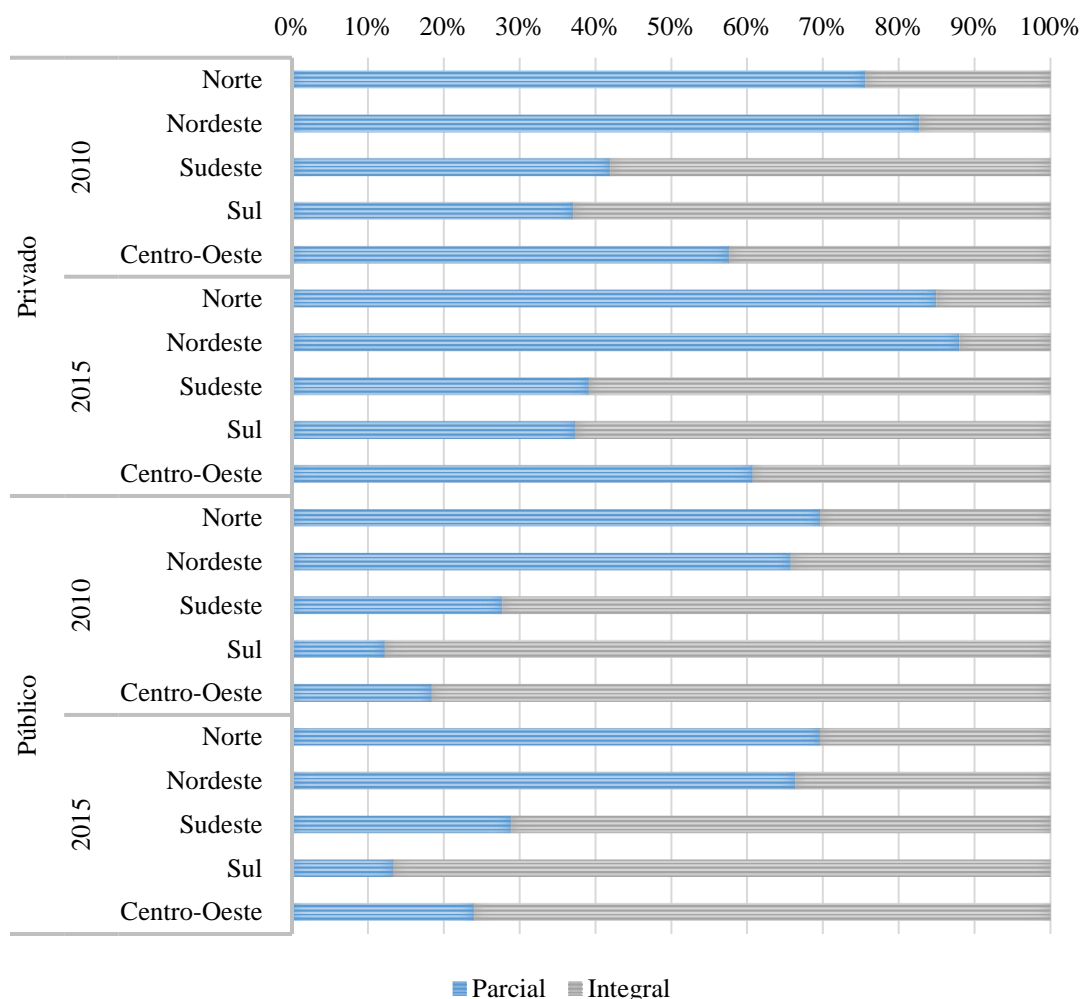
Sem embargo, os municípios precisam tomar decisões alocativas na educação infantil, no tocante à implantação e manutenção de vagas com jornada expandida não somente na pré-escola, mas também nas creches, que possuem uma demanda potencial maior, dado que abarca uma coorte a mais, e como já exposto no Gráfico 10. Nesse sentido, como já aponta a literatura, os valores repassados para a creche, no Fundeb, são bastante aquém do que seria

necessário para cobrir os gastos dos custos necessários de manutenção (CARREIRA; PINTO, 2007). O Gráfico 20 intenta explorar a dinâmica intertemporal da jornada escolar nas creches nas regiões brasileiras, entre 2010 e 2015, assim como feito com a pré-escola.

Se no Gráfico 19, já pode ser observada uma dispersão considerável entre as informações da jornada escolar na pré-escola, no Gráfico 20 a heterogeneidade entre as regiões se acentua de forma substantiva. Como é perceptível, não existe uma definição muito clara sobre um nível adequado de provisão da jornada escolar no âmbito das creches no país, ao passo que cada região apresenta um nível muito distinto no tocante à adoção da escola em tempo integral, e, embora seja possível identificar uma correlação entre as redes públicas e privadas, o desnível entre as duas é bastante significativo.

Explorando o gráfico de forma mais holística, percebe-se que nos dois anos analisados as redes privadas tiveram uma média menor de atendimento em tempo integral se comparada às redes públicas – majoritariamente fornecida pelas redes municipais, conforme evidencia a Tabela 3. No ano de 2010, a média de atendimento nesta modalidade para os estabelecimentos privados foi de 40,9% das matrículas, o que foi reduzido para 37,9% no intervalo subsequente, ao passo que nas redes públicas o movimento de redução também foi observado, passando de uma média de 61,2% das matrículas em tempo integral, em 2010, para 59,5%, em 2015. É preciso sublinhar, por outro lado, o fato de que há uma heterogeneidade muito mais robusta nas redes privadas ante as redes públicas, neste indicador. As regiões Sul e Sudeste possuem níveis de atendimento em tempo integral bastante elevado nas creches em todos os anos, considerando as duas dependências administrativas, mas, mesmo que nas redes públicas sua média seja muito superior do que nas redes particulares, quando se consideram somente os estabelecimentos particulares, a dispersão entre as médias é muito maior, o que ocorre em um grau mais moderado nas redes públicas, uma vez que o coeficiente de variação entre as regiões é menor. Neste âmbito, o estabelecimento de um mecanismo de incentivos igualitários, na medida em que não inclui dispositivos para abarcar características particulares das regiões, estados e municípios, e, na ausência de delimitações institucionais formais, há um padrão difuso de atendimento no tocante à jornada. Corroborando com esta tese, por exemplo, nota-se a região Centro Oeste que, em 2010, apresentava 81,5% das matrículas da rede pública nesta faixa de ensino sendo de tempo integral, o que, para a rede privada era de apenas 42,3%, uma diferença de 39,2 pp.

Gráfico 20 - Percentual de matrículas na creche por jornada escolar, dependência administrativa e região brasileira – 2010 e 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Observando a variação entre 2010 e 2015, percebe-se que no setor privado as regiões que apresentaram maior recuo no indicador foram aquelas que já possuíam os menores níveis de atendimento em tempo integral nas creches, sendo a região Norte e Nordeste, com uma variação negativa que ultrapassou 30%, em ambos os casos. Ainda que o atendimento no setor privado seja altamente influenciável pelas questões de mercado, é possível constatar que, neste bojo, a alteração dos mecanismos de indução, relacionados aos fatores de ponderação, pode não ter sido suficiente para impulsionar o atendimento em tempo integral nos estabelecimentos privados conveniados com as redes públicas. Em contrapartida, na rede pública esta diminuição foi mais tênue, de modo que a região que apresentou menor recuo foi

a região Centro-Oeste, com uma diminuição de 6,8%, e lembrando que esta tinha o segundo maior nível de atendimento em tempo integral nas creches em 2010. Ponderando as transformações ocorridas no contexto da rede pública, é notório que de um lado houve uma diminuição na média do atendimento em tempo integral, mas, por outro, o acréscimo do número de matrículas não produziu distorções robustas na rede, alterando o panorama de atendimento, que por sua vez, geraria uma ruptura com a relação estabelecida com a sociedade e sua demanda latente por este tipo de serviço. Mesmo assim, a diferença entre os níveis de atendimento na jornada integral, entre as regiões evidencia os obstáculos que o mecanismo adotado encontra para promover níveis mais homogêneos, e por sua vez, mais igualitários ao longo do território brasileiro.

Comparando os panoramas que são demonstrados pelo Gráfico 19 e pelo Gráfico 20, e seus desdobramentos, é inegável que o atendimento à creche e à pré-escola coexistem com características muito distintas. A modalidade de tempo integral é parcamente adotada na pré-escola, o que é completamente oposto nas creches, ainda que o custo de implementação caminhe no sentido inverso, tomando como base a relação professor/aluno estabelecida como base nos parâmetros de qualidade para educação infantil (BRASIL, 2004; 2006b). Sem entrar no mérito do impacto destas diferenças para a vida e o percurso escolar do aluno – haja vista que inicia no tempo integral, nas creches, e posteriormente segue somente em tempo parcial – e para as respectivas famílias, a ausência de parâmetros claros sobre a educação em tempo integral, como se nota nos gráficos, gera uma ambivalência também para os gestores públicos, ao passo que os níveis praticados são amplamente dessemelhantes.

O PNE estabelecido em 2001, com vigência para dez anos, estabelece a educação em tempo integral como uma diretriz, e coloca como meta sua ampliação progressiva, priorizando o atendimento para famílias em situação de vulnerabilidade social, sem, no entanto, quantificá-las ao longo do tempo, e estabelecer indicadores ao qual os municípios deverão cumprir. (BRASIL, 2001). Observando os fatores de ponderação, que constam no Quadro 2, vê-se que a educação em tempo integral para creche e pré-escola, na rede pública, evoluíram até 2015 convergindo para o mesmo patamar, sendo um valor de 1,3 em relação ao valor estabelecido para o ensino fundamental, enquanto para o tempo parcial, o parâmetro seria 0,8. No entanto, como já foi dito, os custos de implementação são diferentes, e o *enforcement* para o atendimento em cada faixa é distinto, uma vez que a matrícula na pré-escola se tornou obrigatória, o que não ocorreu no caso das creches. Além disso, as metas estabelecidas no PNE

para atendimento nas duas etapas também são distintas, sendo esperado 50% para crianças de 0 a 3 anos, e 80% de atendimento escolar para crianças de 4 e 5 anos. Portanto, como foi observado na Tabela 3, os níveis de matrícula para as duas etapas são bem distintos, do mesmo modo que foi discorrido aqui sobre as jornadas adotadas em cada faixa de ensino. Enquanto a pré-escola possui mais matrículas, muito em função da sua obrigatoriedade estabelecida a partir de 2009, houve uma priorização da expansão do número de matrículas, em detrimento do estabelecimento da jornada integral, o que ocorre às avessas nas creches, que, embora contemplem uma faixa etária maior (0 a 3 anos), possuem menos matrículas, e um padrão indefinido acerca da jornada, ao passo que em algumas regiões, após uma expansão já significativa da rede, expande-se a jornada em tempo integral, e em outras, é necessário priorizar o aumento de matrículas, adotando então a jornada parcial que possui, por sua vez, um custo menor.

4.2.3 Impactos

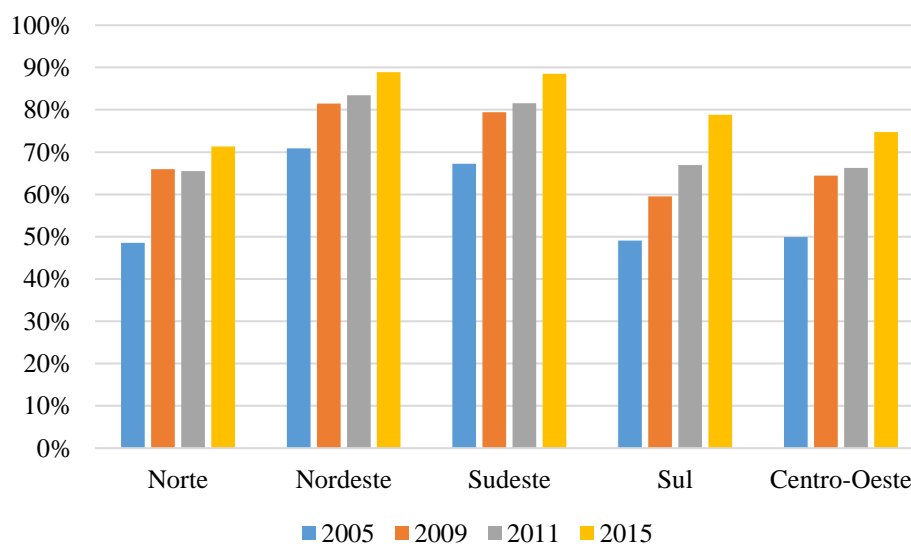
A fim de desenvolver melhor esta hipótese e verificar se a evolução do número de matrículas foi condizente com a demanda latente de cada região, o Gráfico 21 e o Gráfico 22 trazem a evolução da taxa de escolarização líquida por região, na pré-escola e nas creches, respectivamente. Entende-se então que o fluxo de matrículas é um componente de difícil comparabilidade, na medida em que as regiões possuem características distintas no tocante à suas dimensões. Por tais razões, atentar-se à cobertura destas etapas é essencial para mensurar o impacto de tais fluxos sobre o problema do acesso à educação infantil no país.

Em relação à pré-escola, evidencia-se que há uma disparidade na linha de base, no ano de 2005, entre as regiões, como mostra o Gráfico 1. Enquanto a região Nordeste já possuía 70,9% das crianças entre 4 e 5 anos matriculadas, este patamar, na região Norte era de 48,5%, o que equivale a uma diferença de 22,4 pontos percentuais. A região Sudeste no referido ano possuía 1,7 milhão de matrículas nesta etapa, e ainda 32,1% das crianças entre 4 e 5 anos e idade estavam fora da escola. Após a implementação do Fundeb, é perceptível que este hiato vai atenuando em todas as regiões, diferindo, no entanto, o seu nível de expansão. Em 2009, que marca o fim da implementação do novo fundo, o crescimento médio da taxa de escolarização líquida entre as regiões foi de 13% em relação ao primeiro cenário, quatro anos

antes. A região Norte destacou-se com maior ampliação, de 17,5 pontos percentuais, enquanto a região Sul, juntamente com a região Nordeste, tiveram a menor variação, com 10,5 pontos percentuais.

No entanto, após este período, a Região Sul destacou-se com maior taxa de crescimento anual, diminuindo o seu hiato de cobertura na pré-escola a uma média de 3,2 pontos percentuais ao ano, enquanto a média das demais regiões foi de 1,3 pontos percentuais anuais, entre 2009 e 2015. Esta mudança converge com a reconfiguração do atendimento à esta etapa na região, diminuindo a participação relativa dos entes estaduais, o que foi assumido pelos entes municipais que ampliaram a sua rede para além desta mera transferência de competências, criando novas vagas. Tal fenômeno também ocorreu na região Centro-Oeste, evidenciando um aumento da rede municipal. Por outro lado, nesta mesma região houve um encolhimento da rede privada, o que é contraintuitivo se for observado o hiato de cobertura que ainda prevalece nesta faixa de ensino.

Gráfico 21 - Taxa de escolarização líquida na pré-escola, por regiões do Brasil – 2005 a 2015

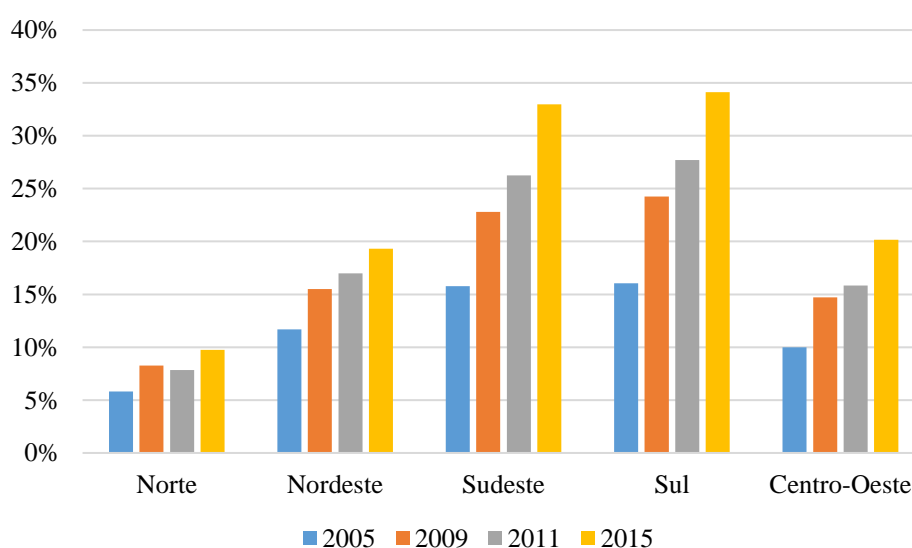


Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

O caso mais crônico que se observa é o da Região Norte, que teve um aumento pouco expressivo das suas matrículas na rede municipal, em dez anos, de apenas 8,4%, o que se torna agravante com a diminuição do número de matrículas na rede privada, de 27,3% e na rede estadual, de 94,6%. Por tais razões, ainda que a região tenha aumentado em 22,8 pontos percentuais na sua taxa de escolarização líquida, entre 2005 e 2015, é notório que prevaleceu um dismantelamento da pré-escola neste intervalo, não sendo os entes municipais capazes de provê-la na sua integralidade, com 28,7% das crianças entre 4 e 5 anos ainda fora da escola, em 2015.

Aprofundando na análise deste indicador, o Gráfico 22 demonstra a evolução da taxa de escolarização líquida em creches, de crianças de 0 a 3 anos, nas diferentes regiões do país, entre 2005 e 2015. A partir de uma análise mais genérica, já é possível depreender que no primeiro ano do intervalo analisado já imperava um padrão amplamente desigual entre as regiões. Não obstante, os valores encontrados pelas regiões que apresentavam maior desempenho ainda não eram condizentes com a demanda pré-existente por tais serviços, como se observa as taxas das regiões Sudeste e Nordeste, de 15,8% e 11,7%, respectivamente. Nesta mesma direção, a região Norte incorria em um percentual de apenas 5,8% de crianças nesta faixa etária matriculadas em creches.

Gráfico 22 - Taxa de escolarização líquida em creches, por regiões do Brasil – 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Com a implementação do Fundeb, seria esperado que este hiato se atenuasse, nas diversas regiões, em que pese que os municípios estariam munidos de recursos para viabilizar a expansão de suas redes. Não se pode negar que esta hipótese se cumpriu, em partes, tendo em vista que a média de crescimento da taxa de escolarização líquida entre as regiões foi de 91,4%, o que seria equivalente à 11,4 pontos percentuais em média. Decerto que este efeito não foi linear para todas as regiões. A região Sudeste apresentou maior taxa de crescimento no período, ampliando sua rede em 109%, o que aumentou a sua taxa em 17,2 pontos percentuais. Por outro lado, a região Norte teve um aumento de 68% na cobertura, o que lhe rendeu uma diminuição de 4 pontos percentuais no hiato. Cabe ressaltar que o percentual de crianças desta etapa já inseridas em estabelecimentos educacionais na região Norte, em 2015 era menor do que o mesmo patamar da região Sudeste em 2005, antes da implantação do Fundeb.

Admitindo as considerações tecidas do Gráfico 21 e do Gráfico 22, denota-se que a região Norte, em 2005, tinha o menor alcance tanto da pré-escola, quanto das creches, em relação às demais regiões. Além do mais, conforme evidencia o Gráfico 17, esta mesma região possuía o maior grau de utilização de dependência dos recursos do Fundeb na alocação do gasto na educação infantil. Neste cenário de constrangimentos, é possível inferir que haveria uma priorização de expansão da pré-escola que se tornou obrigatória após o primeiro período a que se analisa na presente discussão.

A região Sul, se destaca por ter galgado o maior avanço na ampliação da sua rede, no concernente à sua abrangência, tanto na pré-escola, quanto nas creches. Os estados desta região tiveram o maior avanço no percentual de alocação dos recursos do Fundeb na educação infantil, entre 2007 e 2015, no entanto, a região ainda constava como a segunda que mais aportava recursos próprios neste segmento. É imprescindível ressaltar que a participação relativa infantil no agregado de matrículas das redes municipais nesta região já era elevada em 2005, sendo menor apenas que a região Sudeste, mas era 36% maior do que a média das demais regiões – Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Nesta linha de raciocínio, é perceptível que o Fundeb pode ter desempenhado um papel importante para que os municípios desta região tenham logrado êxito no avanço da taxa de escolarização líquida, no entanto, o esforço orçamentário dos municípios ainda é primordial para que tais resultados sejam alcançados.

Por outro lado, a região Sul também possui a maior média de municípios com resultado líquido financeiro negativo, em relação ao Fundeb, o que evidencia uma capacidade redistributiva sólida interestadual, que reflete também na definição de maiores valores base para repasse por aluno. É evidente que este mecanismo se mostra eficaz no âmbito estadual, uma vez que em cada um haverá um processo de redistribuição de recursos entre o ente estadual os entes municipais. Por outro lado, onde esta relação mostra-se frágil pela incapacidade dos entes de cooperarem entre si - por indisponibilidade de recursos, em grande medida -, o mecanismo de complementação da União aparece como um mecanismo insuficiente para contrabalançar as desigualdades regionais no âmbito da educação infantil.

Decerto que o Fundeb prima por estipular um piso mínimo de investimentos para cada estado, o que, por sua vez, é esperado que coadune para uma diminuição das desigualdades interestaduais e inter-regionais, munindo os municípios de recursos para que não haja subinvestimento nas diversas etapas de ensino. No caso da educação infantil, a Tabela 4 explora a evolução do nível de gasto por aluno, com base nas despesas liquidadas para esta etapa e o número de matriculados na mesma, por região do país.

Tabela 4 - Gasto realizado na educação infantil por aluno, por regiões do Brasil – 2005 a 2015

Região	2005*	Com Fundeb		Sem Fundeb	
		2010	2015	2010	2015
Norte	R\$ 292,38	R\$ 1.135,83	R\$ 3.481,66	R\$ 426,07	R\$ 1.089,17
Nordeste	R\$ 222,29	R\$ 910,05	R\$ 3.846,58	R\$ 393,36	R\$ 1.297,32
Sudeste	R\$ 1.667,41	R\$ 4.650,39	R\$ 8.669,31	R\$ 2.563,51	R\$ 5.213,18
Sul	R\$ 1.287,67	R\$ 3.117,18	R\$ 6.664,95	R\$ 1.878,30	R\$ 3.609,80
Centro-Oeste	R\$ 439,37	R\$ 1.698,77	R\$ 5.034,04	R\$ 811,16	R\$ 2.665,73
Média	R\$ 781,82	R\$ 2.302,44	R\$ 5.539,31	R\$ 1.214,48	R\$ 2.775,04
Desvio Padrão	R\$ 584,81	R\$ 1.402,91	R\$ 1.919,30	R\$ 862,44	R\$ 1.528,34
Coefficiente de Variação	74,8%	60,9%	34,6%	71,0%	55,1%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Depreende-se que, a razão do gasto por aluno total na educação infantil cresceu, em termos nominais, 921%, entre o ano de 2005 e 2015, de modo que o aumento nos primeiros cinco anos, que abarcam a implementação do Fundeb, foram maiores que nos anos cinco anos finais da amostra. É preciso ponderar novamente que neste período houve também o declínio do número de matrículas na pré-escola que diminuiu um ano de ensino, passando a ser abarcado no ensino fundamental. Deste modo, houve um aporte de recursos para um mesmo número de matriculados, ainda que sua distribuição tenha se tornado mais ampla, isto é, cada ano de ensino tenha passado a englobar um contingente maior de alunos. Por conseguinte, no período seguinte, com a expansão real da rede, o aumento do gasto por aluno apresentou-se com menor variação, de modo que no primeiro período cresceu 241%, e no segundo, 185%.

Mediante a análise da Tabela 4, também é perceptível que o nível de gasto por aluno sem o Fundeb também cresceu de forma significativa, com uma variação de 431% em dez anos, o que demonstra que sua evolução não foi tão robusta quanto a razão que engloba os valores totais. Constatase que a incorporação da educação infantil na redistribuição dos recursos do fundo estimulou os municípios a ampliarem a alocação de recursos próprios, o que tende a aprimorar a qualidade do atendimento.

Adiante, observa que a agregação de recursos do Fundeb no custeio da educação infantil contribuiu para a diminuição da desigualdade dos valores empenhados pelos municípios por aluno, o que se expressa pelo declínio do coeficiente de variação desta razão, observado em 2010 e 2015, em relação à 2005. Esta diminuição, no entanto, não foi observada no mesmo grau quando se observa o gasto por aluno sem os repasses do Fundeb. Isto implica dizer que ainda que os municípios tenham aumentado a sua capacidade de investimento nesta etapa, as diferentes regiões possuem níveis diferentes de alocação de recursos para tal. Notoriamente, este montante que é levado em consideração inclui também despesas discricionárias, que tendem a seguir a mesma lógica de distribuição do Fundeb, estabelecendo valores *per capita* para o público alvo, tal como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Transporte Escolar. Por tais razões, é possível inferir que as despesas vinculadas, neste caso, podem atuar no sentido de contrabalancear a variação de recursos empenhados na educação infantil *per capita*, excetuando o Fundeb.

Ainda que se possa advogar na linha de raciocínio que o Fundeb atenuou as desigualdades de financiamento, há de se estabelecer um crivo que é circunstancial no que se refere à educação infantil. Como já fora aqui discutido, esta etapa possui um custo significativamente mais elevado que as demais, o que pode implicar em um hiato entre o custo de implementação e a verba recebida para este segmento. Sob esse prisma, o Gráfico 23 vem elucidar essa discussão expondo as diferenças entre a média do valor mínimo definido para repasse para alunos de educação infantil e a média dos valores por aluno empenhados pelos municípios.

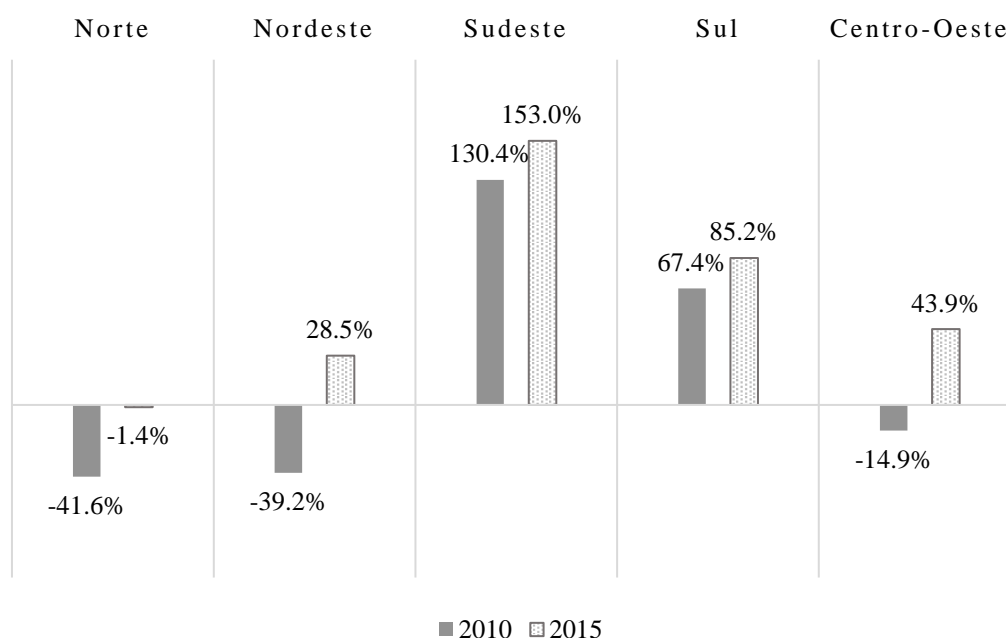
Antes de debruçar sobre a análise do Gráfico 23 é preciso esclarecer que por estar levando em consideração a média dos valores anuais por aluno que são utilizados para balizar o repasse em cada estado, leva em consideração as duas etapas da educação infantil, bem como abarca tanto as modalidades de tempo integral e tempo parcial. No entanto, adotou-se esta estratégia pois não seria possível desagregar os dados por etapa de ensino, e tampouco por jornada adotada. Outra informação importante que é pertinente, principalmente no âmbito do atendimento a creches que possui menor taxa de escolarização líquida, é que o valor empenhado diz respeito não só a qualidade da rede que já é atendida, mas também à capacidade de expansão da rede.

Sob esta égide, o Gráfico 23 visa evidenciar a existência de um hiato entre o que o quanto os municípios gastam por aluno na educação infantil e a média dos valores que se recebe por estes alunos. Averiguou-se que, entre 2010 e 2015, houve em todas as regiões um maior aumento do gasto *per capita* em relação ao valor definido anualmente, que também presenciou aumento, conforme evidencia o Gráfico 14. No ano de 2010, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste empenharam um valor por aluno menor do que o valor médio que receberam por este aluno. Este fato pode estar relacionado com as dificuldades na expansão destas redes, que se observou nestas regiões no âmbito da cobertura das creches, em que as mesmas possuem as menores taxas de escolarização líquida, o que ocorre também na pré-escola, excetuando a região Nordeste. Não somente, a possibilidade iminente de redirecionar os recursos que são recebidos referentes à educação infantil para serem investidos em despesas de outras faixas de ensino pode contribuir para este resultado, coadunando um subinvestimento nos alunos matriculados na educação infantil nessas regiões.

A variação do ano de 2010 para o ano de 2015 revelou um aumento do valor gasto em relação ao valor médio para repasse, que ocorreu em todas as regiões. Ressalta-se que houve

um aumento dos fatores de ponderação neste período, além de um aumento significativo, em todas as regiões, dos valores mínimos definidos anualmente, conforme demonstra o Gráfico 15. Todavia, ainda persiste uma diferença significativa entre as regiões Sul e Sudeste das demais, o que demonstra que neste âmbito as desigualdades entre as capacidades financeiras dos entes federativos destas regiões impõem um padrão heterogêneo de alocação de recursos na educação infantil no país.

Gráfico 23 - Diferença percentual entre gasto realizado por aluno e valor anual mínimo por aluno estimado para repasse do Fundeb, por região do Brasil – 2010 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nota: Zero indicaria que o valor médio gasto é igual ao valor médio de repasse para a educação infantil. Valores positivos denotam que o valor empenhado foi maior que o repasse *per capita* do Fundeb, e valores negativos, que o valor empenhado foi menor que o repasse.

Por outro lado, observa-se também que houve um aprimoramento na alocação de recursos, uma vez que a observância de valores menores que zero no Gráfico 23 demonstraria que os municípios gastam, em média, na educação infantil menos do que recebem para esta. O

que é possível apreender a partir desta análise é que em 2010 havia poucos estímulos para que de fato os gestores municipais alocassem o recurso específico da educação infantil na própria etapa, priorizando outras etapas que lhe eram mais pertinentes à época. Como foi observado, há uma heterogeneidade no padrão de atendimento das redes municipais quanto à oferta de matrículas em diferentes etapas de ensino. A partir de 2015, a alteração nos fatores de ponderação, em conjunto com o rearranjo de matrículas entre redes estaduais e redes municipais pode ter colaborado para que os municípios passassem a investir um contingente maior de recursos no alunado da educação infantil, bem como na expansão desta etapa em específico.

5 A QUESTÃO INFRAESTRUTURAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MINAS GERAIS: DESIGUALDADES REGIONAIS E A INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO DO FUNDEB

5.1 Panorama do atendimento à educação infantil em Minas Gerais

O estado de Minas Gerais é a segunda maior unidade da federação em termos populacionais, o que, em 2019, era equivalente a aproximadamente 21,1 milhões de habitantes, estando apenas atrás do estado de São Paulo (IBGE, 2019). Ao mesmo tempo, apesar de ser o quarto estado em termos de extensão territorial, Minas Gerais possui o maior número de municípios, sendo 853 no total. Esta divisão tem implicações para além da segmentação do território, enveredando para os campos administrativo e político das competências públicas de cada ente municipal. Há uma vasta literatura que exploram as heterogeneidades de desenvolvimento que se estabelecem no território mineiro (DINIZ et al, 1993; AMARAL et al, 2010; CIRINO; GONZÁLEZ, 2011; COSTA et al, 2012; BEIRÃO et al 2019). Estas mesmas dimensões também se aplicam ao contexto educacional, que é pertinente a este trabalho. Segundo dados do Censo Escolar de 2018, haviam 16.176 estabelecimentos de ensino da educação básica no estado, dos quais 8.562 eram de competência dos governos municipais, o que equivale à 52,9% do total, respondendo a 1,8 milhão de alunos matriculados nestes estabelecimentos. Nesse ínterim, o presente capítulo pauta-se por investigar a evolução da capacidade infraestrutural dos municípios mineiros em ofertar educação infantil para a população e como esse cenário pode ter sido influenciado pela implementação do Fundeb.

Na primeira incursão, seguindo o modelo analítico elucidado por Jannuzzi (2005), serão expostos os insumos que dizem respeito à educação infantil no estado de Minas Gerais por parte das redes municipais. Na Tabela 5 estão compiladas as receitas correntes totais de cada unidade, entre 2005 e 2015, bem como as receitas oriundas de transferências do Fundef, até 2006, e, a partir de então, do Fundeb.

Como se observa, houve um aumento do montante total de receitas das redes municipais de educação no estado, conforme evidencia a Tabela 5. Ao mesmo tempo, a receita média das unidades cresceu em uma taxa maior do que o volume total, o que indica que o aumento das receitas não foi uniforme para todos os municípios, o que é reforçado pela diminuição do desvio

padrão da média, que também aumentou, porém em um percentual menor do que a variação da média no intervalo analisado. Este resultado implicou na diminuição do coeficiente de variação entre os municípios, o que mostra que o investimento em educação nas redes municipais do estado tornou-se mais homogêneo, ainda que as diferenças sejam voluptuosas entre os mesmos. Por outro lado, no concernente ao Fundef e ao Fundeb, observou-se outro padrão de distribuição, ao passo que os recursos totais transferidos também aumentaram, no entanto, em uma razão menor do que a média de transferência, o que se repetiu para a variação do desvio padrão da média. Como constata-se, ainda que tenha ocorrido uma elevação do montante transferido aos municípios, este padrão ocorreu de forma a tornar mais heterogênea a distribuição, o que é identificado através do aumento do coeficiente de variação.

Tabela 5 - Receitas correntes totais e receitas de transferências dos fundos educacionais das Secretarias Municipais de Educação de Minas Gerais – 2005 a 2015

Insumo	Ano	Receitas			
		Total	Média	Desv Pad	Coef. Var
Total	2005	17.003,98	20,24	108,43	535,7%
	2010	32.889,47	45,36	223,70	493,1%
	2015	53.225,64	70,31	354,84	504,7%
	Δ 2005-2015	213,0%	247,3%	227,2%	-5,8%
Fundef / Fundeb	2005	1.486,74	1,77	6,34	357,6%
	2010	3.447,66	4,04	14,07	348,2%
	2015	5.318,75	6,25	22,87	365,9%
	Δ 2005-2015	257,7%	252,7%	260,9%	2,3%
Grau de Dependência	2005	-	10,3%	3,8%	37,4%
	2010	-	12,4%	4,0%	31,9%
	2015	-	11,6%	3,8%	32,6%
	Δ 2005-2015	-	13,2%	-1,3%	-12,8%

Elaboração Própria. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

Notas: Grau de dependência é calculado pela razão entre o recurso do Fundef/Fundeb sobre a receita corrente total da educação do município.

Por conseguinte, notou-se também um aumento do grau de dependência dos recursos dos fundos pelos municípios mineiros, ao passo que esta razão aumentou 13,2% nos dez anos, ainda que tenha presenciado um aumento maior em 2010 e regredido nos cinco anos finais do intervalo analisado. Observou-se também que o coeficiente de variação deste indicador regrediu nos dez anos analisados, o que indica que houve uma convergência entre os municípios no sentido do aumento do grau de dependência destas transferências nos seus orçamentos.

Por outro lado, é necessário investigar como se processou a mudança da configuração dos resultados que são objetivo deste trabalho, isto é, o atendimento à educação infantil. A Tabela 6 objetiva demonstrar a variação de matrículas nas redes municipais de ensino, por etapa de ensino, entre 2005 e 2015. Como observou-se, a variação o número de matriculados em creches foi abruptamente maior do que o crescimento de registros na pré-escola. Conforme já ressaltado em diversas oportunidades neste trabalho, neste intervalo compreendido houve uma alteração do atendimento que nesta etapa que anteriormente contemplava alunos de até 6 anos de idade, os quais passaram ser incluídos no Ensino Fundamental, de modo que a pré-escola passou abarcar somente crianças de 4 e 5 anos de idade.

Tabela 6 - Evolução das matrículas em educação infantil nas redes municipais de educação de Minas Gerais, por etapa de ensino – 2005 a 2015

Etapa	Ano	Indicadores			
		Total	Média	Desv. Pad.	Coef. Var.
Creche	2005	48979	57,8	151,1	261,2%
	2010	97294	166,9	333,8	200,0%
	2015	161079	233,1	703,3	301,7%
	Δ 2005-2015	228,9%	303,1%	365,5%	15,5%
Pré-Escola	2005	303642	358,5	737,7	205,8%
	2010	297475	350,0	815,0	232,9%
	2015	340645	399,3	928,2	232,4%
	Δ 2005-2015	12,2%	11,4%	25,8%	13,0%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Os dados elencados na Tabela 6 apontam o crescimento de 228,9% no número de matriculados em creches, de modo que esta variação foi maior no intervalo entre 2005 a 2010 ante o intervalo 2010 a 2015, isto é, no período em que o Fundeb entrou em vigor. A variação da média de matriculados nesta foi superior à variação do montante total, isto é, o aumento percentual não foi equânime para todos os municípios, o que também é constatado pelo desvio-padrão, que aumentou em uma proporção além da média. Como resultado, vê-se que o coeficiente de variação evoluiu, demonstrando que os municípios expandiram sua rede, mas aumentaram a desigualdade entre si nesta etapa de ensino. O mesmo também foi observado quando o enfoque é direcionado à pré-escola, ainda que em dimensões menores. Em 2005 a pré-escola já apresentava números de matriculados muito mais expressivos do que as creches, representando 86,1% do total de registros na educação infantil das redes municipais no estado. No primeiro intervalo observado, entre 2005 e 2010 houve um decréscimo no número de matrículas, o que pode se inferir que está relacionado à diminuição da faixa etária coberta, distintamente do que ocorreu no intervalo consecutivo em que houve um aumento das matrículas, o que pode estar atrelado à expansão do atendimento. A fim de averiguar a relação destas informações com a o atendimento total nas faixas etárias especificadas, a Tabela 7 apresenta os dados da taxa de escolarização líquida das etapas de ensino da educação infantil por localidade no estado de Minas Gerais. É necessário frisar que o cálculo deste indicador leva em consideração toda a população, não sendo possível distinguir por dependência administrativa, no entanto, levando em consideração que o atendimento via redes de ensino municipais é preponderante no país – conforme firmado no capítulo anterior – pode-se entender que tem um papel determinante para a cobertura educacional que será analisada na tabela em questão.

No concernente às creches, nota-se que no primeiro período havia uma taxa de escolarização bastante aquém do se preconizava no PNE 2001-2010, que estabelecia uma média de até 30% para o ano de 2006. Esta taxa era significativamente maior na região metropolitana de Belo Horizonte, ante aos municípios do interior do estado, diferença que era bastante expressiva comparando a população que vivia em zonas urbanas e zonas rurais, de modo que na última o indicador apontava que apenas 1% da população de 0 a 3 anos frequentava creches. Ao longo dos anos, estes indicadores foram se alterando, de modo que a média do estado aumentou em 14,5 pontos percentuais, denotando que este aumento foi maior nos municípios interioranos ante aos municípios próximos à capital mineira. Por outro lado, a taxa de escolarização líquida da população rural ainda padecia de um atendimento bastante aquém, se

comparado aos habitantes de áreas urbanas. É necessário considerar que devido à não obrigatoriedade, e os padrões culturais que diferem o modo de vida nas localidades, a demanda de creches no campo pode variar substancialmente. No entanto, segundo Barbosa e Fernandes (2013), os mitos que circundam a visão geral sobre a população rural, sendo vista como comunidades de alta coesão social, principalmente no âmbito infantil, contribuem para mascarar os estigmas existentes, e eximir diversos tipos de serviços públicos em tais regiões. Observa-se, portanto, que ainda com o estabelecimento das metas dos PNE's, e o incentivo financeiro a partir dos aportes do Fundeb não foram suficientes para que o atendimento à população rural chegasse a um parâmetro condizente com os objetivos estabelecidos nacionalmente. É notável também que a evolução das taxas não apresenta nenhuma oscilação abrupta, mostrando-se linear ao longo do tempo, o que é um indicativo que os incentivos funcionam de forma paulatina e os gestores podem ser mais cautelosos quanto à expansão do atendimento às creches.

Tabela 7 - Evolução da taxa de escolarização líquida na educação infantil, por localidade e etapa de ensino – 2005 a 2015

Etapa	Ano	Indicadores				
		Total	RM	Interior	Urbano	Rural
Creche	2005	11,81%	14,46%	10,90%	13,78%	1,00%
	2009	16,84%	21,14%	15,50%	19,48%	2,01%
	2011	19,95%	22,40%	19,20%	22,86%	3,96%
	2015	26,32%	27,68%	25,90%	29,85%	6,05%
Pré- Escola	2005	59,89%	66,59%	57,59%	66,16%	28,73%
	2009	73,39%	79,36%	71,41%	78,62%	41,53%
	2011	73,83%	75,16%	73,43%	77,68%	53,84%
	2015	85,46%	86,04%	85,26%	86,47%	80,54%

Elaboração própria. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

No âmbito da pré-escola, por outro lado, é perceptível uma homogeneidade maior nas taxas auferidas. Conforme consta a evolução dos indicadores, a taxa de escolarização líquida de todo o estado aumentou, e as diferenças de localidade foram atenuadas ao longo do

intervalo entre 2005 e 2015. A diferença entre os municípios da RMBH e do interior caiu de 9 pp, em 2005, para 1 pp, em 2015, enquanto a diferença entre zona urbana e zona rural caiu de 37,5 pp no primeiro ano analisado para aproximadamente 6 pp no último ano. Seguindo o mesmo padrão observado na Tabela 6, na Tabela 7 também é possível observar uma diferença consistente entre o atendimento das creches e da pré-escola. A expansão das matrículas em creches, apesar de robusta, atenuou apenas em partes o hiato de atendimento que prevalece nesta etapa. Por outro lado, no tocante à pré-escola, a diminuição da faixa etária de cobertura pode ter colaborado para um maior atendimento no estado, o que foi homogêneo para todo o território. É patente a diferença que o *enforcement* gerado para as duas etapas de ensino produzem nos resultados finais, ainda que se trate do mesmo estado, e os incentivos financeiros sejam os mesmos, no que se refere ao repasse por aluno de recursos do Fundeb. Diante desta primeira análise, a análise que se transcorrerá a partir de então será destinada a compreender como estes resultados se processaram no intervalo de dez anos que compreendem o período anterior ao Fundeb, bem como sua implementação e os primeiros anos de vigência. Para tal, serão apresentados o panorama de atendimento das redes municipais com ênfase na expansão dos estabelecimentos de ensino de educação infantil.

5.2. Análise da capacidade de atendimento das redes municipais no âmbito da educação infantil

O capítulo anterior observou como as dinâmicas federativas surtiram efeitos na oferta da educação infantil, tanto nas redes públicas quanto privadas. Conforme foi constatado na maioria dos estados, houve um recrudescimento das matrículas por parte das redes estaduais, e um aumento das matrículas na rede privada e municipal – sendo esta com a maior variação. A Tabela 8 busca observar como estes efeitos foram surtidos no âmbito da capacidade instalada para provimento do serviço, mostrando a evolução do número de estabelecimentos de educação infantil por dependência administrativa.

Em consonância com as análises do capítulo anterior, observou-se que o número de estabelecimentos de educação infantil da rede estadual no estado diminuiu o seu peso relativo no intervalo analisado, ainda que tenha presenciado um aumento no intervalo entre 2010 e 2015. Por sua vez, as redes municipais se expandiram em 34% seus estabelecimentos, o que fez com

que aumentassem seu peso relativo no estado, em 9 pp. Ao mesmo tempo, houve um recrudescimento no período dos estabelecimentos da rede privada, que aumentaram no primeiro intervalo, mas diminuíram significativamente no segundo intervalo analisado, o que fez com que perdessem aproximadamente 8 pp no seu peso relativo no estado. Firma-se a preponderância das redes municipais no estado como principal operador da educação infantil diante da sua maior capacidade de penetrar nas realidades locais e oferecerem serviços diante dos constrangimentos da população que abarcam.

Tabela 8 - Evolução do número de estabelecimentos de educação infantil, por dependência administrativa – 2005 a 2015

	2005		2010		2015	
	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo
Estaduais	88	1,2%	10	0,1%	17	0,2%
Municipais	4306	58,8%	5175	63,1%	5793	67,7%
Particular	2929	40,0%	3009	36,7%	2747	32,1%
Total	7323	100,0%	8194	100,0%	8557	100,0%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Porém, ciente da heterogeneidade dos municípios mineiros, e por sua vez, das capacidades particulares de agir em contraposição aos problemas sociais, a Tabela 9 expõe a distribuição dos estabelecimentos de educação infantil no estado.

A Tabela 9 evidencia que a média de estabelecimentos totais por município subiu, em congruência com a média das redes municipais. A distinção primordial que se apreende desta tabela está ligada aos desvios-padrão dos municípios, nos dois indicadores analisados. Analisando a totalidade dos estabelecimentos, há uma heterogeneidade muito mais saliente ante ao enfoque somente às redes municipais, o que indica que a oferta da rede privada está muito mais concentrada em alguns municípios do que a rede municipal, que se espraia para de forma mais homogênea, a despeito das variações populacionais e dimensionais de cada município. Por outro lado, ainda que esta heterogeneidade ainda esteja arraigada, é preciso

salientar que observando os indicadores totais, houve uma diminuição do coeficiente de variação, enquanto nas redes municipais este coeficiente aumentou, ainda que timidamente.

Tabela 9 - Distribuição dos estabelecimentos de educação infantil nos municípios mineiros, total e municipais – 2005 a 2015

Dependência		Ano		
Administrativa	Indicador	2005	2010	2015
Total	Média	8,66	9,61	10,03
	Desvio Padrão	30,42	31,72	29,68
	Coeficiente de Variação	351,50%	330,2%	295,8%
Redes municipais	Média	5,11	6,08	6,79
	Desvio Padrão	7,09	8,55	9,81
	Coeficiente de Variação	138,82%	140,7%	144,5%

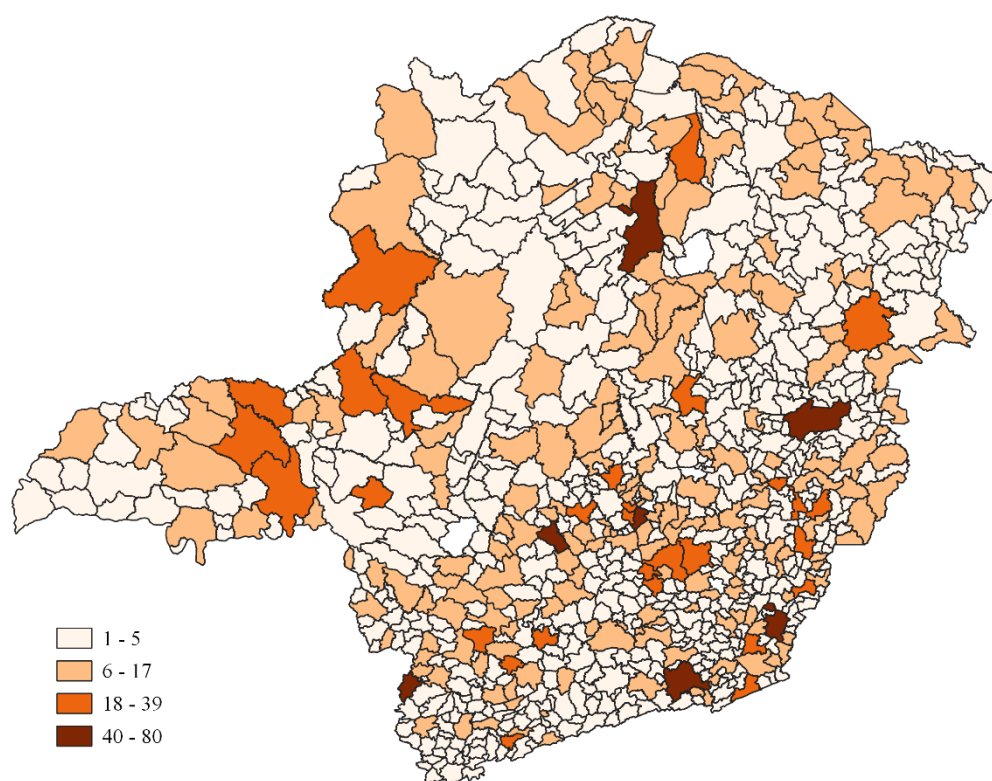
Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Prosseguindo neste esforço analítico, as dimensões territoriais do estado de Minas Gerais, e, como já ressaltado, as disparidades econômicas, sociais e populacionais que se deflagram, a próxima empreitada busca entender o grau e capilaridade de atendimento à educação infantil dentro dos limites da unidade federativa em questão. O Mapa 1 e o Mapa 2 apresentam o número de estabelecimentos municipais de educação infantil, por município no estado em 2005 e 2015, respectivamente.

A interpretação do Mapa 1 coaduna com o que vem sendo exposto até o momento no presente capítulo, que há uma heterogeneidade significativa no território mineiro, e seus reflexos são apontados nas diferenças entre os equipamentos públicos, no caso, na educação infantil provida pelos municípios. É perceptível que não há uniformidade entre os municípios, tampouco entre as unidades de uma mesma mesorregião no estado – embora sejam mais homogêneas que se comparado à todo o território. Nos municípios mais ao norte, observa-se que há um padrão de municípios com uma ampla porção territorial e baixo atendimento, que,

a despeito das questões populacionais – a serem a inseridas *a posteriori* na argumentação – refletem uma baixa capacidade de atendimento e penetração em todo o território. Esse comportamento é identificável nas localidades das mesorregiões do Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri e, por fim, e em menor grau, na região Noroeste de Minas.⁶ Por outro lado, na porção mais ao sul do estado, há uma gama de municípios também com baixo número de estabelecimentos, porém, que possuem um território menor. Além disso, um padrão que pode ser observado em todo o mapa está ligado à uma espécie de isomorfismo de municípios vizinhos, isto é, há uma tendência de que as localidades limítrofes tendem a apresentar-se em um mesmo padrão de atendimento.

Mapa 1 - Distribuição dos estabelecimentos municipais de EI, por município – 2005



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

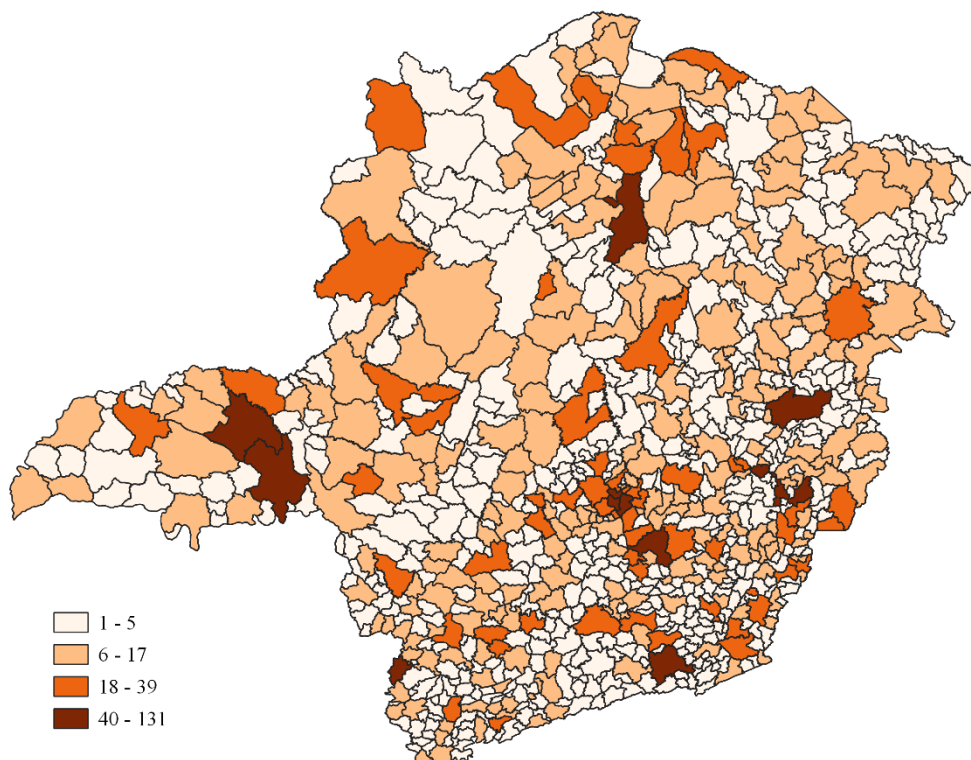
⁶ A divisão por mesorregiões do estado de Minas Gerais encontra-se no Anexo I deste trabalho.

Associa-se ao fato que no ano de 2005 as despesas da educação infantil municipal eram custeadas com arrecadação própria do ente federativo que as provia, não havendo financiamento da política de fundos, o que pode se caracterizar como um quadro de baixo *enforcement* para induzir os municípios a expandirem a sua rede. Eliminando estas variáveis, de acordo com o quadro analítico construído por Arretche (1999), pode-se inferir que a disponibilidade orçamentária e as preferências políticas seriam determinantes para explicar as diferenças entre o padrão de atendimento das redes municipais.

Estudos clássicos, como Myrdal (1957) e Hirschman (1958) pontuam a existência de efeitos que condicionam a distribuição matriz econômica no território, e que determinam pólos concentradores de determinadas atividades em locais específicos, isto é, de forma não difusa pelo território, o que poderia explicar o fato de que em cada mesorregião as atividades produtivas que vigoram são diferentes, logo, a arrecadação também será diferente. Por outro lado, estudos da linhagem teórica denominada Nova Geografia Econômica ressaltam a influência do efeito *spillover* (transbordamento), em que o desempenho econômico de um local se estende para suas bordas, o que, em complementariedade, pode indicar que municípios vizinhos poderão apresentar características similares (FUJITA et al, 2000). Em uma abordagem análoga, a abordagem que trata das interações espaciais do tipo *yardstick competition* (competição de critérios, tradução livre) advogam que as preferências políticas locais tendem também a influenciar à sua vizinhança, uma vez que políticos tendem a adotar comportamentos positivos similares aos de seus pares mais próximos com o objetivo de sinalizar eficiência à população (BESLEY; CASE, 1992).

Sendo assim, inserindo tais perspectivas na análise, e diante do observado no Mapa 1, é possível advogar que municípios vizinhos podem ter receitas parecidas e adotar escolhas políticas similares, o que tenderia a explicar a observação do desempenho encontrado aos entes circunvizinhos, e as diferenças regionais, na ausência de um mecanismo de indução robusto, neste cenário anterior ao Fundeb. É necessário verificar também se esse efeito se aplicará caso um município altere o seu padrão, se conseguirá influenciar os seus arredores, e para tal, o Mapa 2 mostra o número de estabelecimentos municipais de educação infantil em 2015 no estado de Minas Gerais.

Mapa 2 - Distribuição dos estabelecimentos municipais de EI, por município – 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Nos dez anos que se transcorreram após este primeiro corte, houve uma mudança no panorama do atendimento no estado, como demonstra o Mapa 2. Embasando-se na análise feita anteriormente, percebe-se que a rede de atendimento se expandiu de forma difusa, espalhando-se por todo o território estadual. Houve um fortalecimento muito significativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, despontando com o maior número de estabelecimentos, e também destaca-se a expansão nos municípios do Triângulo Mineiro, Norte de Minas e Jequitinhonha. Os municípios do Noroeste de Minas se destacam por não terem alterado seu patamar de atendimento, levando em consideração as suas dimensões territoriais, o que demonstra dificuldade de penetrar no território para prover este tipo de serviço no âmbito educacional. De modo análogo à Mapa 1, nesta, consegue-se identificar que o padrão isomórfico identificado entre municípios vicinais se mantém na expansão do número de estabelecimentos. Portanto, é perceptível que municípios vizinhos aumentaram seu nível de instituições de educação infantil, dando a entender que o crescimento não foi difuso, em que pese que as lacunas do mapa diminuíram significativamente.

É necessário pormenorizar a análise e estabelecer um critério que busque parametrizar a comparação entre os municípios. De tal forma, o Mapa 3 e o Mapa 4 elencam o número de estabelecimentos por mil habitantes, nos anos de 2005 e 2015, respectivamente. Espera-se, então, não penalizar na análise municípios que tenham uma população pequena, e que, porventura, não tenham demanda suficiente para expandir o número de estabelecimentos. No entanto, anteriormente será feita uma breve contextualização das heterogeneidades demográficas que acercam o estado de Minas Gerais, o que está elencado na Tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição dos municípios por população – Minas Gerais, 2005 e 2015

Faixa Populacional	Municípios*	Pop. média - 2005	Pop. média - 2015	Variação média	Desvio Padrão
0 a 5.000	243	3.551	3.690	3,8%	7,9%
5.000 a 10.000	262	6.989	7.428	6,1%	10,0%
10.000 a 50.000	284	19.728	21.395	7,7%	8,5%
50.000 a 100.000	38	70.323	79.677	13,3%	10,9%
Maior que 100.000	26	298.306	334.700	13,1%	4,2%

Elaboração própria. Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP)

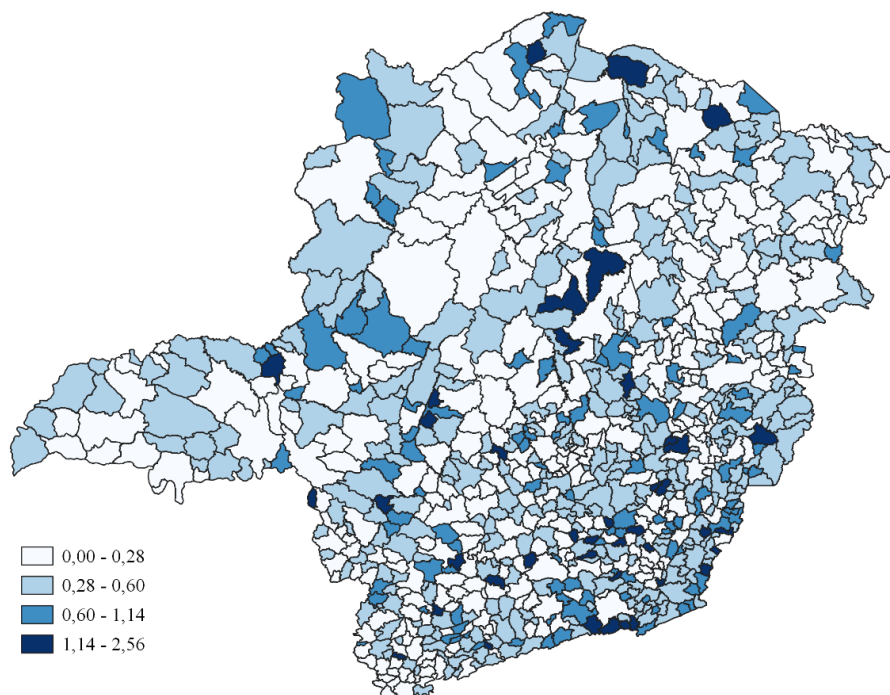
Dos municípios que pertencem a Minas Gerais, 59,2% possuem menos de dez mil habitantes, o que explica parte do hiato de capacidades estatais para o provimento de serviços públicos. Como constata-se na Tabela 10, os municípios de todos os estratos apresentaram crescimento populacional, no entanto, quão maior a faixa populacional, maior foi o aumento percentual – executando-se a faixa dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Ao mesmo tempo, os municípios com menos de 5 mil habitantes apresentaram o maior desvio padrão em relação à sua média, o que, neste caso, mostrou que possuem um percentual elevado de unidades em que apresentaram variação negativa da população entre 2005 e 2015. Por outro lado, destaca-se que os municípios com mais de 50 mil habitantes apresentaram um crescimento vertiginoso, o que pressiona os serviços públicos para ampliar o atendimento à população.

Verifica-se no Mapa 3 algumas diferenças evidentes entre esta e o Mapa 1, posto que na porção mais ao sul do estado há um contingente de municípios de extensão territorial pequena, que no entanto, com poucos estabelecimentos, que no entanto, não apresentam uma razão tão baixa em face à população que atendem. Ainda assim, é claro que existem algumas

lacunas nesta região, deflagrando a capacidade de pequenos municípios em atenderem satisfatoriamente os seus habitantes. Este fato também é notório nos municípios mais ao norte, e na região do Triângulo Mineiro, como uma distinção considerável de que estes possuem maior extensão territorial, o que torna mais difícil atender toda a população, ciente de que precisariam espargir mais estabelecimentos para atender todo seu território. Embora o direito ao transporte escolar esteja assegurado para a educação infantil, bem como a possibilidade de utilização dos recursos do PNATE, o programa tem sido pouco utilizado, e os gestores tem apontado dificuldades para o seu provimento, o que, novamente, reforça a questão do acesso. (PERGHER, 2014; FLORES; ALBUQUERQUE, 2016). Também é pertinente salientar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte, apesar haver sustentado um número significativo de estabelecimentos, conforme evidencia o Mapa 1, ainda apresenta um desempenho aquém, devido à alta concentração populacional.

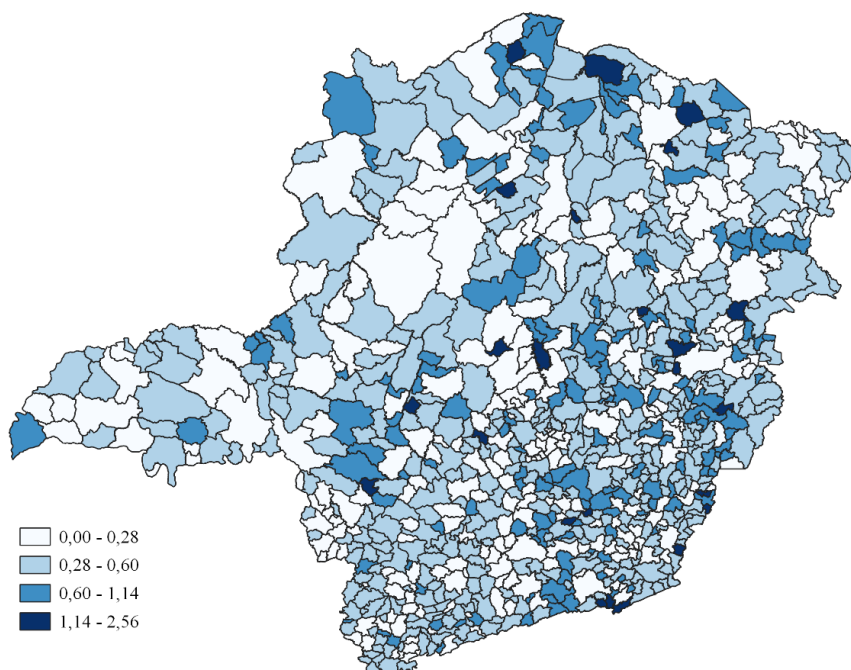
Quando se leva em consideração também às mudanças populacionais ocorridas, além das análises já discorridas sobre o Mapa 1 e Mapa 2, é congruente salientar as distinções entre o panorama apresentado no Mapa 3 e o que se observa no Mapa 4. Como a imagem demonstra, houve uma diminuição das faixas que se situam aos extremos, conforme a divisão estabelecida, isto é, municípios que apresentavam-se com uma razão muito baixa ou muito alta, em relação ao número de estabelecimentos por aluno, tenderam a se equalizar. O resultado é positivo no tocante aos municípios que conseguiram melhorar o provimento de serviços, expandindo sua capacidade de atuação com a entrega de novos equipamentos. Ao mesmo tempo, este fator pode ser viesado pela diminuição da população de algumas localidades em que houve diminuição da população total – conforme exposto na explicação da Tabela 10. Em contrapartida, alguns municípios que possuíam uma razão mais elevada, e se enquadravam na faixa com o indicador maior que 1,14, deixaram de se localizar neste extrato. É possível que o crescimento populacional destes municípios não tenha sido acompanhado de uma expansão da capacidade infraestrutural dos mesmos. Também é oportuno reforçar que embora seja possível constatar uma diminuição das heterogeneidades dentro do estado, que há diferenças regionais, ao passo que seccionando o estado latitudinalmente, o aumento do indicador pode ser percebido de forma mais intensa nos municípios do Sul, em comparação aos municípios mais ao Norte do estado.

Mapa 3 - Número de estabelecimentos municipais de EI por mil habitantes– 2005



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP e FJP

Mapa 4 - Número de estabelecimentos municipais de EI por mil habitantes– 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP e Fundação João Pinheiro (FJP)

Neste âmbito, considerando as mudanças que passaram a se estabelecer no intervalo estabelecido, e principalmente o tema que este trabalho versa, pode-se inferir que os incentivos financeiros do Fundeb podem ter colaborado para que a expansão do atendimento tenha ocorrido de forma heterogênea nas distintas redes municipais no estado. É necessário ainda aprofundar nas características de tais redes, e como materializam a ação estatal através da mobilização de um aparato infraestrutural adequado para atender os alunos da educação infantil. Esse esforço é compilado na Tabela 11 que apresenta características gerais das redes municipais de educação infantil, bem como dos estabelecimentos das mesmas.

Tabela 11 - Características das redes de ensino municipais e dos estabelecimentos de educação infantil – 2005 a 2015

Dimensão	Critério	Ano		
		2005	2010	2015
Redes educacionais	Estabelecimentos municipais	4307	5175	5793
	Estabelecimentos urbanos	3002	3509	3905
	Estabelecimentos rurais	1305	1666	1888
	Municípios sem estab. rurais	423	358	335
	Municípios sem estab. urbanos	34	17	8
	Municípios sem estab. de EI	6	2	0
	Municípios que não tem creche:	469	270	161
	Municípios que não tem pré-escola:	20	3	0
Estabelecimentos	Estab. que ofertam creche e pré-escola	704	1295	1776
	Estab. não exclusivos de EI	2303	2346	3017
	Imóvel próprio	3283 (76,2%)	-	4813 (83,1%)
	Imóvel cedido ou alugado	1024 (23,8%)	-	980 (16,9%)
	Estab. funcionando em Prédio	4023	4873	5514
	Escolar	(93,4%)	(94,2%)	(95,2%)

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP.

Como já foi exposto aqui neste trabalho, houve um aumento do número de estabelecimentos municipais que ofertam a educação infantil, e como explora a Tabela 11, este aumento foi maior nas zonas rurais ante a zona urbana, havendo crescido 30,0% e 44,6%, respectivamente, no entanto, manteve-se uma proporção robustamente mais elevada de estabelecimentos urbanos em comparação aos localizados na zona rural. Paralelamente, o número de municípios que não tinham estabelecimentos localizados na zona rural também caiu drasticamente, apresentando decréscimo de 20,8% no intervalo de dez anos. Este indicador demonstra que a capacidade de penetração das políticas de educação infantil apresentou certa eficácia, diante deste resultado, haja vista que na zona rural os custos de implantação são mais elevados (PINTO, 2012) Outra constatação pertinente está relacionada aos intervalos em que estes decréscimos ocorreram, de modo que entre 2005 e 2010 a variação foi de 15,3%, e no intervalo subsequente, de 6,4%, o que pode estar relacionado com o estabelecimento de incentivos que vieram incorporados no Fundeb, além da aprovação da obrigatoriedade da matrícula na educação básica de 4 a 17 anos. Na mesma direção, também houve um decréscimo no número de municípios que não possuíam estabelecimentos urbanos, que passou de 34 para 8, entre 2005 e 2015. Concatenando ambos os dados, o número de municípios que não possuía nenhum estabelecimento de EI passou de 8 em 2005 e zerou em 2015, o que mostra que houve uma expansão da rede e ao mesmo tempo, um fortalecimento da capacidade de penetração e atuação do estado neste eixo. O número de municípios que não possuía creches caiu fortemente, regredindo 42,7% no primeiro intervalo e 40,3% no segundo, no entanto, o patamar que este indicador se encontrava em 2015 ainda era bastante expressivo, representando 18,9% dos municípios mineiros. Esta queda também foi notada nos municípios que não possuíam pré-escola, com um declínio de 85% entre 2005 e 2010, e zerando no ano final, o que demonstra, reiteradamente, as ambiguidades que os *enforcements* geram para as duas etapas de ensino da educação infantil.

Decerto que esta expansão de estabelecimentos nos municípios gerou também uma reconfiguração do atendimento nos mesmos, o que também é explorado pela Tabela 11. O número de estabelecimentos que ofertam creche e pré-escola, concomitantemente, elevou-se 83,9%, no primeiro intervalo analisado, e 37,1%, posteriormente. Similarmente, também aumentaram os estabelecimentos que não são exclusivos de educação infantil, ainda que de forma mais tênue, crescendo 31,0% entre 2005 e 2015, com uma taxa de variação maior na segunda metade em detrimento a primeira. Se por um lado a construção de estabelecimentos exclusivos ou para creche ou para a pré-escola podem permitir que a adaptação dos espaços

seja redirecionada às especificidades de cada público, Vieira (2011) ressalta que a cisão entre as duas etapas pode ocasionar perda de qualidade, principalmente nos âmbitos das creches, que podem passar a funcionar em locais improvisados, sem a devida infraestrutura. Por outro lado, a expansão do funcionamento de turmas de educação infantil em escolas que recebem outros níveis de ensino pode ser um mecanismo de expandir o atendimento destas etapas, no entanto, é um indicativo de que a qualidade não é um atributo prioritário para tal. Toledo et al (2011) reforçam que este tipo de prática insere o aluno em espaços não pensados para a sua idade e suas necessidades, muitas vezes não apresentando condições de recebe-lo adequadamente. Continuando nesta linha, percebe-se que o percentual de estabelecimentos que funcionam em imóveis próprios do poder público aumentou 6,9 pp, o que torna mais propício ao processo de adequação e atingimento dos parâmetros de qualidade, uma vez que o uso de espaços alugados ou cedidos é entendido como medida emergencial e paliativa, isto é, não é pensado e planejado para o melhor atendimento aos alunos (FALCIANO et al, 2016). Outro indicador que demonstra um resultado análogo é o número de estabelecimentos que funcionam em prédio escolar, isto é, em imóveis com infraestrutura própria para o funcionamento de um estabelecimento de ensino, que ascendeu no período analisado. O número de estabelecimentos nesta condição ascendeu tanto considerando os valores absolutos quanto relativos, demonstrando que neste caso a expansão da rede não adotou um cenário negligente com os critérios de qualidade da estrutura.

Todo o esforço empreendido até o presente estágio deste capítulo orientou-se por contextualizar a trajetória educacional das redes municipais de Minas Gerais, para posteriormente apresentar um panorama do atendimento à educação infantil nesse segmento, expondo a permeabilidade destas ao longo do território do estado, tal como as características que denotam a sua qualidade. Posto isto, a subseção que sucede esta pautar-se-á na discussão entre a discussão federativa, que especificamente é tangenciada através do debate sobre o Fundeb, e o funcionamento deste como um instrumento de forjar capacidades estatais no provimento da educação infantil no estado.

5.3 Os fatores associados ao Fundeb na Educação Infantil em Minas Gerais

A política de fundos educacionais adotadas no Brasil é fortemente orientada para reduzir as discrepâncias interestaduais no país, na medida em que estabelece um piso de

despesas por aluno com a educação básica sobre a qual cada ente federativo, seja estadual ou municipal, não pode transpor. Caso a dinâmica econômica dos fundos estaduais não consiga atingir esta baliza mínima, há a atuação da União no sentido de aportar recursos para complementar o montante arrecadado e então redistribuir para os entes, de acordo com o valor mínimo estabelecido anualmente.

Sem entrar no mérito da discussão sobre a efetividade deste mecanismo no eixo de atuação interestadual – o que já foi assaz explorado no Capítulo 4 -, não é indiscutível que este consegue ser eficaz em amortecer as disparidades que existem entre os municípios de um mesmo estado. Diante das heterogeneidades que são flagrantes quando se observa os 853 municípios de Minas Gerais, faz-se necessário investigar não somente se o Fundeb consegue lograr êxito, mas também em quais perfis de municípios o seu efeito é mais robusto, e se os resultados observados estão de acordo com a proposta de ofertar um mecanismo redistributivo e promotor de equidade.

Sobre as hipóteses que fundamentarão as análises a seguir, bem como o método que será utilizado para tal, já foram delineadas no Capítulo 3, e são tomadas como base daqui por diante. A Tabela 12 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis que serão utilizadas para a estimação da regressão com dados empilhados em painel.

Em 2005 a média do que os municípios recebiam anualmente referente à redistribuição do fundo estadual de Minas Gerais de desenvolvimento da educação básica era de 1,78 milhões, em que pese que preponderava uma heterogeneidade copiosa na distribuição destes, uma vez que mais de 75% dos municípios recebiam de fato um valor inferior à média do estado. No ano de 2015, já na vigência do Fundeb, houve um salto na média dos municípios da ordem de 253,5%. É necessário enfatizar que a variável leva em consideração os valores nominais, e não é relativizado pela inflação, o que decerto influencia na variação oscilada. O cálculo da inflação entre dezembro de 2005 e dezembro de 2015 foi de 77,8%, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apenas para entendimento então, é perceptível que houve um aumento real⁷ de 175,7% na média, contudo, essa ponderação não será realizada nas próximas etapas, uma vez que seria necessário reestabelecer toda a amostra.

⁷ O aumento real de um valor é calculado pela diferença entre a sua variação total (dos valores observados), menos a variação da inflação no mesmo período.

Tabela 12 - Estatísticas descritivas das variáveis da equação de regressão

Período	Variável	N	Média	Desv. Pad.	Coef. Var.	p25	p50	p75
2005	estabkm	834	0,014	0,022	155%	0,004	0,008	0,017
	ln_estabkm	829	-4,87	1,10	-23%	-5,62	-4,87	-4,10
	Efedu	834	23,69	4,72	20%	20,35	23,54	26,62
	fundeb	834	1,78	6,36	358%	0,49	0,71	1,33
	pop_0a5	834	4,97	0,73	15%	4,45	4,88	5,44
	Idte	834	27,09	17,80	66%	14,30	20,92	34,43
	proinfancia	834	0	0	-	0	0	0
	Urban	834	65,22	19,65	0,30	50,77	66,98	80,09
	Fundef	834	1	0	0	1	1	1
2015	estabkm	834	0,018	0,030	165%	0,005	0,010	0,020
	ln_estabkm	834	-4,60	1,07	-23%	-5,31	-4,58	-3,92
	Efedu	834	23,17	5,37	23%	19,75	23,10	26,29
	fundeb	834	6,28	23,07	367%	1,49	2,36	4,64
	pop_0a5	834	7,56	0,36	5%	7,37	7,60	7,80
	Idte	834	27,52	16,91	61%	15,12	21,72	34,99
	proinfancia	834	0,41	0,49	121%	0,00	0,00	1,00
	Urban	834	71,65	17,40	0,24	58,61	74,35	85,45
	Fundef	834	0	0	0	0	0	0
Δ2005 - 2015	estabkm	-	31,0%	39,8%	6,7%	38,4%	33,8%	19,9%
	ln_estabkm	-	5,6%	2,5%	3,3%	5,5%	5,9%	4,4%
	Efedu	-	-2,2%	13,8%	16,3%	-2,9%	-1,9%	-1,2%
	fundeb	-	253,5%	262,8%	2,7%	204,4%	230,5%	250,2%
	pop_0a5	-	52,1%	-50,0%	67,1%	65,6%	55,9%	43,4%
	Idte	-	1,6%	-5,0%	-6,4%	5,7%	3,8%	1,6%
	proinfancia	-	-	-	-	-	-	-
	Urban	-	9,8%	-11,5%	19,4%	15,4%	11,0%	6,7%
	Fundef	-	-	-	-	-	-	-

Elaboração própria. Fonte: INEP, FNDE, FJP e SIOPE.

O esforço orçamentário em educação médio dos municípios estava em um patamar, em 2005, de 23,69% do montante total das receitas correntes dos municípios, o que regrediu 2,2% nos dez anos que transcorreram, passando para uma média de 23,17%. Chama atenção o fato da média ter diminuído principalmente porque caracteriza um enfraquecimento dos mecanismos de *enforcement* das regras constitucionais que são estabelecidas na carta magna brasileira. O artigo Art. 212 da CF-88 estabelece que os entes municipais devem aplicar um percentual mínimo de 25% dos seus recursos – que incluem as transferências constitucionais

– na manutenção e desenvolvimento do ensino. Como pode ser observado através dos percentis, infere-se que os municípios que aplicavam além do contingente legal diminuíram o investimento neste segmento nos dez anos, mas o mais agravante é que os percentis 25 e 50 apresentaram uma variação negativa mais expressiva que os primeiros. Em outras palavras, os que estavam em um patamar legal regrediram, e os que não estavam tornaram-se mais distante ainda de o alcançar. Por outro lado, há de se ponderar que o volume de receitas de transferências constitucionais aumentou, como se observou no caso do Fundeb, isto é, é possível que o gasto com manutenção em desenvolvimento de ensino total tenha subido, mas não necessariamente o mesmo pode ser observado tratando-se do seu peso relativo em relação às receitas correntes.

É notável também que as finanças municipais, em geral, tornaram-se mais sustentáveis, ao analisar o aumento do IDTE médio das unidades, porém foi pouco expressivo, dada a modesta evolução que o indicador apresentou entre o ano final e o ano inicial analisado. Entretanto este progresso foi observado em todos os percentis, demonstrando que a progressão foi homogênea, não se concentrando apenas em um estrato de municípios, destacando-se o fato de que o crescimento foi maior para os municípios que tinham um menor índice.

No tocante às finanças municipais, ainda assinala-se o fato de que o programa Proinfância, que iniciou-se em 2007, beneficiou 41% dos municípios mineiros nos anos de 2014 e 2015 (rememorando que a variável binária congrega os valos do ano presente e do ano anterior). No total, 520 foram contemplados por assistência financeira com aportes do programa entre 2007 e 2015, o que representa 60,9% do total de municípios e 62,3% da amostra utilizada.

Agregando todas as variáveis descritas até o momento, pode-se auferir um cenário favorável para a expansão dos estabelecimentos de educação infantil, com algumas ressalvas. O fato de o Fundeb tem proporcionado um salto nos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino, além do programa Proinfância que tem impacto direto na variável analisada, são positivos, porém, não são homogêneos em todo o território. Além disso, a diminuição do esforço orçamentário, ainda que esteja atrelada a um aumento do gasto propriamente dito, tem um impacto de sinalizar as prioridades que estão sendo elencadas na agenda governamental dos municípios.

Pelo lado da demanda, é indubitável que houve uma pressão para a expansão dos serviços de educação infantil em virtude do aumento da população de 0 a 5 anos, em proporcionalidade à população total, que saltou de 4,97% para 7,56% entre 2005 e 2015, um

aumento de 52,1%. Não obstante, os municípios em que esse percentual era menor, entre os demais, foram os que tiveram o maior aumento, ou seja, o impacto para a gestão pública torna-se mais agravante posto que a expansão de serviços tem que acompanhar esta mudança demográfica. Um atenuante para essa questão foi o aumento da população que reside em áreas urbanas, o que tende a diminuir os custos de implantação dos estabelecimentos e favorecer o atendimento à educação infantil. A média deste indicador cresceu 9,8%, subindo para 71,65% da população no final do intervalo, ante à 65,22% que fora observado em 2005. Da mesma maneira, os municípios que tinham maior população rural foram os que mais apresentaram uma variação positiva no sentido de promover o êxodo para as áreas urbanas.

Como a Tabela 6 já havia demonstrado, houve um crescimento vertiginoso das matrículas nas redes municipais, sendo mais expressivo nas creches do que na pré-escola – a despeito que a última já apresentava um nível elevado de matrículas, havendo também um aumento do número de estabelecimentos municipais de educação infantil, conforme o que fora apresentado na Tabela 8. Aprimorando a análise que também já foi iniciada a partir do Mapa 1, Mapa 2, Mapa 3 e Mapa 4, a variável *estabkm2* reporta que houve um aumento de 0,014 estabelecimentos por km² no estado para 0,018, o que representa uma variação de 31%. Contudo, esta foi uma das variáveis que apresentou coeficiente de variação mais acentuado, que, não obstante, aumentou entre 2005 e 2015. Verifica-se também que a transformação da variável em logaritmo natural suaviza a sua distribuição o que torna mais adequada para a estimação, uma vez que os métodos utilizados podem falhar em explicar amostras muito dispersas.

Valendo-se das variáveis apresentadas, encaminhar-se-á para a apresentação dos resultados da estimação da regressão com dados empilhados em painel. Foi executado o Teste de Hausman que não rejeitou a hipótese nula, o que demonstra que o melhor modelo a ser estimado é o de efeitos fixos. Os primeiros resultados estão expostos na Tabela 13.

Começando pelas especificações que atestar a eficiência e validade do modelo, os Testes de Wooldridge e de Wald apresentaram-se com probabilidade de 0 de rejeitar a hipótese nula, verificando que o modelo especificado não contém traços de heterocedasticidade e autocorrelação dos erros. Deste modo, o que verificou-se foi que das sete variáveis incluídas no modelo, cinco apresentaram significância estatística para explicar a variação do número de estabelecimentos balizado pela área de cada um dos 834 municípios analisados.

Tabela 13 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km² em Minas Gerais – 2005 a 2015

Variáveis	Modelo em efeitos fixos
Efedu	0,00490* (0,00161)
Fundeb	0,00314* (0,00074)
pop_0a5	0,01735* (0,00335)
Idte	0,00074 (0,00116)
Proinfancia	0,05891* (0,01285)
Urban	0,00076 (0,00053)
Fundef	-0,0523* -0,01174
Constante	-4,9780* (0,06292)
N	834
n x T	4161
Teste de Hausman	80,05
Teste de Wooldridge	190,59
Teste de Wald	1400000,00

Elaboração própria. Erros padrão em parênteses. *, ** e *** denotam significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

O esforço orçamentário na educação apresentou um resultado positivo, demonstrando que a cada aumento percentual que os municípios incrementam no seu orçamento total em gastos com educação, há uma resultante de 0,4% na difusão dos estabelecimentos no território dos municípios. As receitas provenientes da redistribuição dos fundos estaduais de educação, por sua vez, tiveram um impacto médio de aumentar em 0,3% por cada um milhão de reais acrescido nas receitas dos municípios. A população relativa de 0 a 5 anos, que, como já foi visto, aumentou vertiginosamente, foi uma das variáveis que mais demonstrou impacto no modelo, na medida em que retrata a pressão ocasionada pela demanda potencial de alunos. Um aumento de um ponto percentual na população relativa tende a ocasionar um aumento de 1,7% na variável dependente $\ln_estabkm2$. Os municípios que foram beneficiados pelo Proinfancia

tiveram um incremento médio de 5,8% na razão de estabelecimentos pela sua respectiva área o que é um percentual extremamente expressivo. No entanto, conforme a exposição dos dados, 39,1% dos municípios mineiros não foram contemplados pelo programa em nenhum período do intervalo analisado, o que, diante da estimacão do impacto constatada, torna os seus resultados possivelmente promotores ou retroalimentadores de iniquidades entre os entes federativos.

Averiguou-se também que no período em que havia a prevalência do Fundef, isto é, antes de o Fundeb entrar em vigor, a capilaridade dos estabelecimentos de educação infantil era, em média, 5,2% menor nos municípios de Minas Gerais. Decerto não se pode afirmar que o efeito do salto no nível na variável dependente não é devido somente ao Fundeb, uma vez que sofre influência de todas as transformacões que ocorreram conjuntamente com a sua vigência – a exemplo do início do Proinfancia. Contudo, o argumento principal que se extrai do resultado auferido é que este conjunto de ações capitaneado pelo Governo Federal conseguiu produzir um alinhamento efetivo junto aos municípios, que incorporaram na sua agenda a temática e produziu resultados robustos no aumento das capacidades infraestruturais de educação infantil.

A variável *idte* não se mostrou significativa no modelo para explicar a variacão da variável dependente em questão para o agregado dos municípios. É necessário ressaltar que a inclusão de outras variáveis de controle que refletem questões relativas às finanças municipais pode interferir para esse resultado. Neste ensejo, pontua-se que embora estejam relacionadas à mesma temática, não foi encontrada correlaçã alta (R^2 acima de 0,8) entre todas as variáveis independentes do modelo. Em termos pragmáticos, o resultado pode refletir que embora a sustentabilidade das finanças municipais seja importante para alguns municípios, levando em consideraçã que grande possuem grande dependência de transferências constitucionais - a refletir pela média do IDTE já explorada pela Tabela 12 -, é possível que o efeito da variável seja restrito para estes.

Tal comportamento também foi observado para a variável *urban*, que no modelo geral exposto não apresentou-se como estatisticamente significativa. No entanto, como já foi verificado neste trabalho, principalmente através dos mapas, a heterogeneidade que prevalece no estado também se aplica ao componente territorial. Por tanto, esta variável, bem como *idte*, serão mantidas para explorar os resultados nas próximas estimacões que buscarão averiguar distintos resultados para as variáveis acima, primeiro para verificar a diferença nos efeitos

classificando os municípios por tamanho da população total (acima de 10 mil habitantes e abaixo de 10 mil habitantes), depois por quartis de extensão territorial e depois por grau de dependência dos recursos do Fundeb. A Tabela 14 apresenta os resultados do modelo de estimação da primeira empreitada, no qual estão elencados os municípios por tamanho da sua população.

Tabela 14 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km² em Minas Gerais, por tamanho da população – 2005 a 2015

Variáveis	Todos os municípios	Pop < 10 mil hab.	Pop > 10 mil hab.
efedu	0,00490* (0,00161)	0,00295 (0,00222)	0,00769* (0,00234)
fundeb	0,00314* (0,00074)	0,09890* (0,02315)	0,00268* (0,00068)
pop_0a5	0,01735* (0,00335)	-0,0026 (0,00632)	0,02225* (0,00468)
idte	0,00074 (0,00116)	0,00030 (0,00156)	0,00263 (0,00185)
proinfancia	0,05891* (0,01285)	0,04582* (0,02205)	0,04627* (0,01529)
urban	0,00076 (0,00053)	0,00052 (0,00074)	0,00115 (0,00075)
fundef	-0,0523* -0,01174	-0,0128 (0,01706)	-0,0810* (0,01702)
constante	-4,9780* (0,06292)	-5,0255* (0,08172)	-4,9720* (0,09942)
n	834	489	371
n x T	4161	2371	1790

Elaboração própria. Erros padrão em parênteses. *, ** e *** denotam significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Iniciando a análise através de um primeiro exame superficial, é notório que há uma diferença entre as resultantes que implicam na variação da difusão dos estabelecimentos de educação infantil quando se compara os dois perfis de municípios listados na Tabela 14.

Constata-se isso uma vez que as diferentes variáveis apontaram graus de significância distintos entre as duas secções realizadas, bem como o parâmetro de estimação de cada uma apresentou-se assaz distinto.

Para os municípios com população inferior à 10 mil habitantes, apenas duas variáveis foram significativas para explicar as oscilações da variável dependente, sendo estas *fundeb* e *proinf*. Em termos pragmáticos, reforça-se que tais municípios possuem um grau de dependência elevado dos programas federais para o desenvolvimento de suas capacidades no âmbito educacional, aqui em específico, na educação infantil. Já para os municípios com mais de 10 mil habitantes, os resultados do modelo estimado aproximam-se bastante do modelo geral, que agrega todas as unidades, no que se refere à significância das variáveis, apesar de haver distinção nos gradientes dos parâmetros de estimação das mesmas.

Comparando todos os modelos apresentados, em primeiro lugar, percebe-se que no caso do Fundeb, o seu efeito é mais intenso nos municípios menores, respondendo de forma mais robusta aos incrementos de recursos que são realizados, em caso de expansão da rede. Uma variação de um milhão de reais em recursos surtiria um efeito de 9,8% no primeiro grupo, ante a uma variação de 0,2% no segundo. É necessário ponderar que os municípios menores certamente recebem um valor menor de recursos que os demais, e que como se observou, a variação entre os anos de 2005 e 2015 foi proporcionalmente menor que os municípios de maior porte. Por outro lado, a resposta aos municípios que foram contemplados pelo Proinfância permaneceu no mesmo nível para ambos.

Constata-se que os municípios maiores têm uma influência mais concreta da alocação interna de recursos, ao passo que aqueles que conseguem barganhar por mais aportes na educação, em face ao orçamento municipal, conseguem ampliar o atendimento à educação infantil. Esse fato explica também o fato também pode ajudar a explicar o fato de que o salto observado pela variável *fundef*, isto é, a diferença observada entre os períodos de vigor do Fundef e Fundeb, foi maior do que a média quando se observam todos os municípios. Deste modo, o maior orçamento em educação pode gerar ganhos de escala na provisão da educação infantil quando foi observado um crescimento dos recursos, na vigência do Fundeb. Por outro lado, não se pode afirmar que maiores orçamentos para a educação estão atrelados à sustentabilidade financeira ou capacidade de arrecadação dos municípios, tendo em vista que a variável *idte* não mostrou-se como um fator importante neste âmbito.

Adiante, a significância da variável *pop0a5* nos municípios de maior porte atestam que estes podem responder melhor às demandas da população, uma vez que essa variável não foi significativa para os municípios com menos de 10 mil habitantes. De acordo com Putnam (1996, p. 77) o desempenho institucional está relacionado com a capacidade de os governos serem sensíveis às demandas da população e estarem aptos a respondê-las com serviços. Nesse sentido, nota-se que os municípios maiores têm capacidades mais pujantes para responder as demandas da população, e o Fundeb contribui para tal, ainda que de forma mais modesta. Por outro lado, os municípios menores, desprovidos de capacidades próprias de mobilizar recursos para fornecer políticas públicas, são beneficiados em maior grau pelos programas distributivos, no bojo que se inclui o Fundeb.

Ciente de que esta análise não é suficiente, pois ainda que os municípios apresentem heterogeneidades no tocante à população, há outras características que os distinguem e que, de acordo com estas, os efeitos do Fundeb também podem oscilar. Com esta proposta, a Tabela 15 expõe os resultados do modelo com a estimação realizada de acordo com os quartis de extensão territorial dos municípios, em ordem crescente.

Consoante com a proposta que motivou a execução do procedimento que resultou no que reporta a Tabela 15, uma análise panorâmica constata a diferença entre os determinantes da expansão da rede de atendimento de educação infantil nos distintos municípios, a depender de sua extensão territorial. Mais importante que isso, ao que se pauta o presente trabalho, é entender que o Fundeb tem efeitos distintos em cada um dos perfis elencados. Como tem sido processadas as análises aqui, é necessário observar esta variável e explorar seus efeitos com mais afinco, mas também é preciso investigar de forma holística, a compreender as particularidades que cerceiam cada perfil de município que compõe o estado de Minas Gerais.

No presente caso, os recursos do Fundeb mostraram-se significativos apenas para o 1º e o 2º quartil, com um efeito médio sobre a variável dependente de 1% e 0,2%, respectivamente, para cada acréscimo de um milhão de reais no orçamento dos mesmos. Nos demais municípios, isto é, a metade da amostra que possui as maiores porções territoriais, a variável *fundeb* não apresentou significância estatística. Por outro lado, do percentil 25 adiante, pode ser observado um impacto da variável *fundeb*, o que evidencia que é provável que nesses municípios houve um ganho de nível após a implementação do Fundeb. Este fator pode ter sido influenciado pelos recursos do Proinfância, dado que estes mesmos municípios tiveram

apresentaram significância para a variável que capta o efeito do programa, destacando-se que o seu efeito é decrescente conforme o crescimento da extensão territorial, indicando que tal programa também não possui um caráter equitativo, neste sentido.

Tabela 15 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km² em Minas Gerais, por extensão territorial – 2005 a 2015

Variáveis	Todos	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil
efedu	0,00490* (0,00161)	0,00750* (0,00292)	0,00745** (0,00367)	0,00084 (0,00317)	0,00309 (0,00320)
fundeb	0,00314* (0,00074)	0,01074* (0,00274)	0,00259* (0,00095)	0,00047 (0,00389)	0,00061 (0,00192)
pop_0a5	0,01735* (0,00335)	0,00941 (0,00619)	0,02168* (0,00741)	0,00801 (0,00673)	0,03546* (0,00696)
idte	0,00074 (0,00116)	0,00214 (0,00212)	-0,0012 (0,00223)	0,00326 (0,00254)	0,00080 (0,00256)
proinfancia	0,05891* (0,01285)	0,00577 (0,02898)	0,09073* (0,03093)	0,05359** (0,02424)	0,05498** (0,02187)
urban	0,00076 (0,00053)	0,00030 (0,00093)	0,00032 (0,00136)	0,00145 (0,00097)	0,00115 (0,00105)
fundef	-0,0523* (0,01174)	-0,0105 (0,02223)	-0,0469*** (0,02605)	-0,0862* (0,02227)	-0,0703* (0,02323)
constante	-4,9780* (0,06292)	-4,2383* (0,10781)	-4,7528* (0,14314)	-5,0892* (0,13023)	-5,9045* (0,12932)
n	834	209	208	209	208
n x T	4161	1045	1035	1045	1036

Elaboração própria. Erros padrão em parênteses. *, ** e *** denotam significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

A variável *pop0a5* foi significativa para os municípios do 2º e do 4º quartil, contando, o panorama que ambos estão inseridos é muito distinto. Por um lado, ambos apresentaram significância para a variável *fundef*, notando que o efeito desta foi maior para os municípios com maior extensão territorial, o que significa que o ganho em nível constatado a partir de 2007 foi robusto para estes. Por outro lado, nos municípios com menor extensão

territorial, as variáveis *fundeb* e *efedu* também foram significativas – além do efeito do Proinfância – como já fora ressaltado. Isto indica que é possível que para estes a sustentabilidade da expansão da rede de atendimento esteja mais controlada a partir da capacidade de administrar o seu orçamento, seja de recursos próprios, ou de transferências constitucionais periódicas, a que se inclui o Fundeb, que se fortalece esta capacidade. Deste modo, o significado que o efeito de *pop0a5* tem em cada grupo pode ser distinto, embora ambos traduzem um mecanismo de resposta imediata à demanda iminente no município, nos municípios menores a condicionante está mais ligada à capacidade administrativa e financeira, enquanto nos municípios maiores o efeito da mesma variável pode estar relacionado aos condicionantes políticas de barganhas federativas afim de angariar recursos do programa Proinfância. Entre 2007 e 2015, foram firmados 322 contratos para os 208 municípios pertencentes ao 4º quartil, enquanto para àqueles que se enquadram no 2º quartil, o número de repasses foi de 161 para um número igual de municípios.

Isto posto, é plausível conceber que o os recursos do Fundeb auxiliam os municípios e aliviando a pressão financeira de manutenção das unidades de educação infantil, principalmente no concernente ao pagamento de magistério, que é o objetivo mais destacado do fundo, e ciente de que a educação infantil exige parâmetros de razão professor-aluno mais elevados que as demais etapas, como o ensino fundamental, por exemplo. No entanto, notou-se que esse efeito é reduzido no sentido de motivar os municípios a expandirem a sua rede, mesmo cientes que haverá uma expansão de recursos para ampará-los na sua manutenção. É razoável que este efeito irá variar também de acordo com o grau em que os gestores educacionais dependem do Fundeb na composição do orçamento. Diante desta tratativa, a Tabela 16 elenca os resultados da estimação do modelo geral para cada um dos quartis do grau de dependência do Fundeb em relação às receitas correntes educacionais, em ordem crescente, dos municípios de Minas Gerais.

Em conformidade com as hipóteses elencadas, a variável *fundeb* possui efeitos diferentes para os distintos agrupamentos de municípios elencados na Tabela 16. Nota-se que a variável em questão não foi significativa para o grupo de municípios do 3º quartil, ao passo que foi significativa para os demais, na medida quanto maior o grau de dependência dos recursos para o orçamento da educação, maior é o seu efeito para fomentar a expansão da rede de educação infantil no município. Este resultado contrapõe, em partes, a hipótese que embasou a realização deste procedimento, o que seria esperado que o efeito do Fundeb para os gradientes

de município se comportasse graficamente como um formato de U, isto é, o efeito seria maior para os municípios dos extremos, e menor (ou mesmo não significativo) para os municípios dos quartis medianos.

Tabela 16 - Fatores associados a variação do número de estabelecimentos de educação infantil por km² em Minas Gerais, por grau de dependência dos recursos do Fundef/Fundeb – 2005 a 2015

Variáveis	Todos	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil
efedu	0,00490* (0,00161)	0,00261 (0,00278)	0,00543*** (0,00313)	0,00194 (0,00363)	0,00901* (0,00335)
fundeb	0,00314* (0,00074)	0,00156** (0,00075)	0,00711* (0,00175)	0,00675 (0,00506)	0,01098* (0,00297)
pop_0a5	0,01735* (0,00335)	0,01166** (0,00558)	0,00671 (0,00679)	0,02513* (0,00743)	0,02022* (0,00742)
idte	0,00074 (0,00116)	0,00046 (0,00195)	-0,0035 (0,00224)	0,00566** (0,00268)	0,00036 (0,00242)
proinfancia	0,05891* (0,01285)	0,05542** (0,02277)	0,05901** (0,02625)	0,04073 (0,02810)	0,04746** (0,02601)
urban	0,00076 (0,00053)	0,00107 (0,00090)	-0,0002 (0,00106)	0,00052 (0,00116)	0,00169 (0,00113)
fundef	-0,0523* (-0,01174)	-0,0036 (0,02043)	-0,0471** (0,02298)	-0,0678* (0,02502)	-0,0813* (0,02488)
constante	-4,9780* (0,06292)	-4,9226* (0,10994)	-4,6810* (0,12026)	-5,0239* (0,13713)	-5,2796* (0,13388)
n	834	209	208	209	208
n x T	4161	1045	1035	1045	1036

Elaboração própria. Erros-padrão entre parênteses. *, ** e *** denotam significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente. Percentis estimados do grau de dependência para o ano de 2005: p25 = 0,0776 | p50 = 0,0988 | p75 = 0,1217;

Portanto, encontrou-se na realidade que os municípios que dependem em um grau muito pequeno dos recursos do Fundeb, situados no 1º quartil, tem, por sua vez, um efeito significativo, porém pouco robusto em relação aos demais estratos de municípios. Em adição, tais municípios não apresentaram um ganho de nível após a inserção da educação infantil na política de fundos, dada a não significância da variável *fundef*. Em outro patamar, os municípios do 2º quartil apresentam um efeito mais intensificado dos recursos do Fundeb, e ao mesmo

tempo presenciaram um ganho de nível a partir de 2007, com sua implementação. Na mesma linha, também apresentaram um coeficiente de variação maior em relação ao quartil anterior, no tocante ao efeito do programa Proinfância, o que pode refletir que a maior dependência dos recursos do Fundeb pode estar atrelada a maior dependência em geral de transferências constitucionais. Por outro lado, para estes municípios, a propensão a ter uma maior rede de atendimento varia conforme os pares conseguem alocar mais recurso na educação, tendo em vista o efeito da variável *efedu*.

Por outro lado, a partir do grau mediano de dependência de recursos, há uma inversão do panorama dos fatores associados à expansão da rede de atendimento dos municípios. O 3º quartil apresenta significância para a variável *idte* o que evidencia que para este conjunto, quanto maior a sustentabilidade das finanças públicas, maior será a sua capacidade de investimento na expansão da rede de estabelecimentos de educação infantil. Os mesmos municípios também não apresentaram significância para a variável *proinfancia* e *fundeb*, ao contrário do que se observou com a variável *fundef*, trazendo um panorama interessante, dado que a dependência acima da mediana do estado reflete que as políticas de transferências constitucionais não mostraram-se sustentáveis em um crescimento paulatino das redes de atendimento, ainda que os mesmos tenham apresentado um ganho de nível inicial com a implementação do Fundeb.

Este cenário difere-se bastante dos municípios com maior grau de dependência dos recursos do Fundeb, elencados a partir do percentil 75, no qual esta razão é de 12,17%. Tais municípios apresentaram significância para as variáveis *fundeb* e *proinfancia*, demonstrando que para estes, os recursos das transferências intergovernamentais surtiram efeitos positivos para a expansão da rede. É notório que o efeito do Fundeb é o maior para estes municípios, ao mesmo tempo em que o efeito do Proinfância é o menor, se comparado aos demais quartis. A primeira constatação faz sentido ao passo que os recursos da política de fundos compõem parcela significativa dos recursos utilizados na educação pública municipal, e, portanto, serão fundamentais para a expansão da rede de atendimento, quando houver. Por outro lado, estes municípios respondem em um grau menor a oscilações populacionais no tocante ao seu público alvo, em relação aos municípios do 3º quartil (que possuem uma dependência menor dos recursos do Fundeb), possivelmente por possuírem capacidade mais restrita de financiamento com recursos próprios.

Este mesmo fator pode explicar o baixo efeito que o programa Proinfancia teve nesta secção, em relação aos demais, haja vista que foi o quartil com maior número de contratos firmados do programa no intervalo analisado, sendo 236 (27,7% do total) para os 208 municípios do grupo. A explicação mais plausível é que o efeito seja baixo porque mais municípios receberam recursos do programa, e alguns municípios receberam mais de uma vez, portanto, esse efeito seria multiplicado, na medida em que nesses casos a variável *dummy* seria ativada em dois períodos distintos, dobrando o efeito na variação total. Portanto, o reflexo desse fenômeno em termos mais pragmáticos é a maior dependência dos recursos provenientes do governo federal para a sua expansão da rede de atendimento. Em comparação, os 209 municípios do terceiro quartil tiveram 217 contratos firmados, e esta variável não apresentou significância estatística quanto ao seu impacto na variável dependente.

Decerto que o modelo constata que esse fenômeno pode ser contrabalanceado entre os pares, uma vez que para o 4º quartil, a variável *efedu* apresentou-se com significância, o que demonstra que entre os 208 municípios, aqueles que conseguem desenvolver capacidades políticas para aportar mais recursos na educação, em relação ao orçamento total do município, consequentemente presenciam um resultado positivo na expansão da rede de atendimento. Em contrapartida, esta alocação pode apresentar rigidezes, na medida em que a dependência elevada de recursos constitucionais pode significar constrangimentos na alocação dos mesmos, ciente de que grande parte destes é vinculado à uma destinação específica.

No decorrer deste tópico, objetivou-se evidenciar que o Fundeb possui efeitos distintos para perfis diferentes de municípios, e embora, na maioria dos casos, resulte em um impacto positivo para os mesmos, a magnitude do efeito é variável, diante dos cenários delineados pelos modelos que foram estimados. De posse do entendimento de tais efeitos, a próxima subsecção parte deste arcabouço para dialogar com as mudanças e transformações ocasionadas nas dimensões educacionais mais pertinentes e condizentes com o presente trabalho.

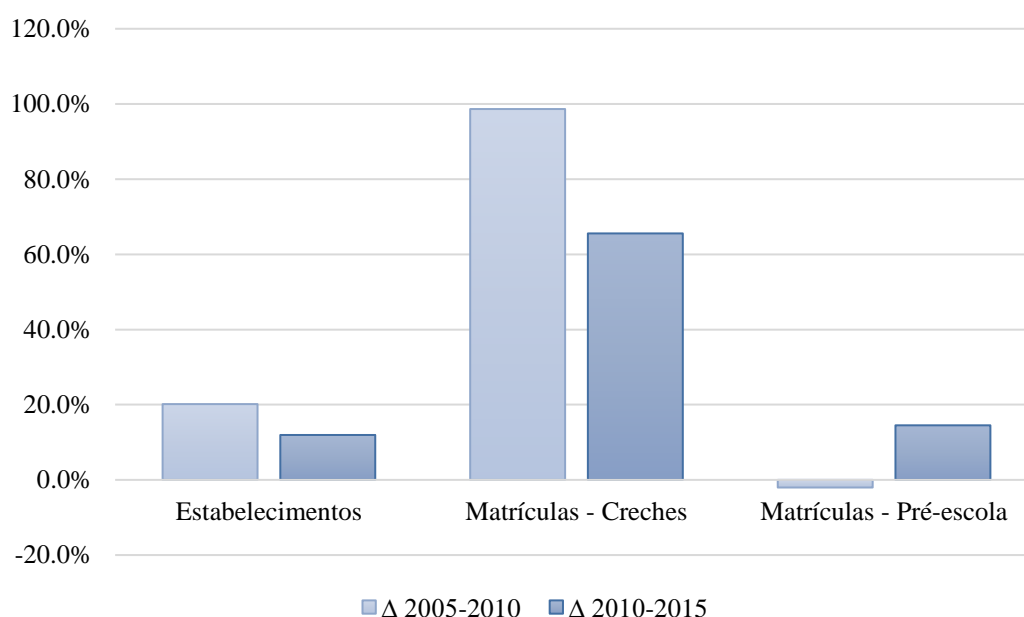
5.4 O atendimento em questão: acesso e qualidade da educação infantil em Minas Gerais

O presente trabalho não tem o objetivo de avaliar especificamente como as dimensões educacionais na educação infantil foram afetadas pela implementação do Fundeb,

ciente de que esta empreitada demandaria largos esforços, que extrapolariam os limites da presente dissertação, bem como os recortes que foram necessários ser traçados. No entanto, ao finalizar a presente seção, este tópico tem o objetivo de direcionar a discussão para alguns aspectos importantes da dimensão de equidade educacional no âmbito do acesso e na qualidade dos serviços que são estabelecidos pelos municípios nesta etapa educacional que se discute.

Neste bojo, pauta-se por discutir se a evolução dos estabelecimentos foi condizente com a variação das matrículas, o que, por sua vez, faz necessário recorrer a taxa de escolarização líquida, que se relaciona com a demanda pré-existente nos municípios. O Gráfico 24 congrega informações que aqui já foram expostas, mas até o momento não haviam sido contrapostas para estabelecer um parâmetro de comparação.

Gráfico 24 - Variação do número de matrículas em creches e pré-escola número de estabelecimentos – Minas Gerais, 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

A partir da análise do Gráfico 23, é indiscutível que a variação do número de matrículas foi maior para as creches do que para a pré-escola, nos dois intervalos de tempo analisado, ressaltando que a variação para a última foi negativa entre 2005 e 2010, muito em

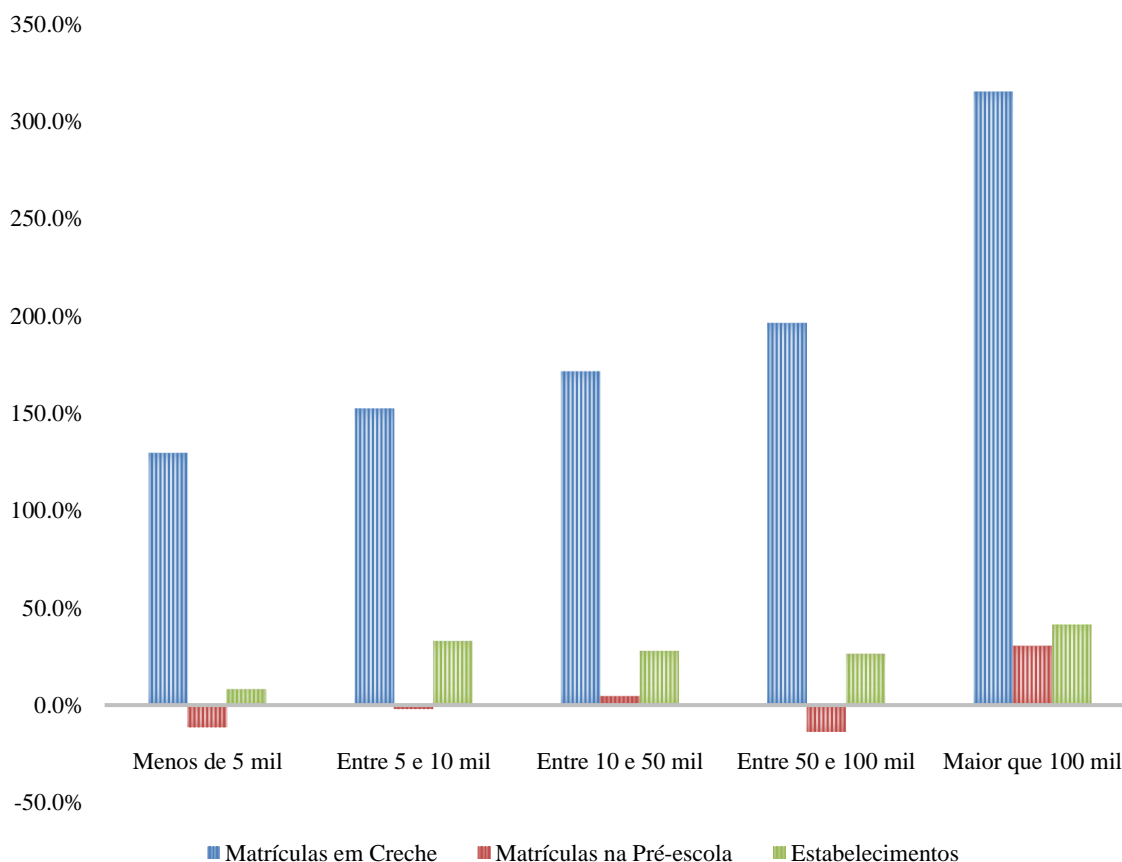
função do rearranjo institucional que limitou a idade dos alunos para esta em até 5 anos. Ao mesmo tempo, nos primeiros cinco anos do recorte estabelecido houve a maior variação do número de estabelecimentos, o que constitui um ganho para as redes municipais, que não precisaram expandir o atendimento a pré-escola, destinando recursos para a matrícula das crianças entre 0 e 3 anos de idade. Ressalta-se o fato também de que como informado na Tabela 11, há muitos estabelecimentos que atendem as duas etapas concomitantemente, o que também tende a agregar, uma vez que aqueles que presenciaram diminuição das matrículas na pré-escola, tiveram maior possibilidade de remanejamento do espaço para a inserção das matrículas em creches.

Este cenário se inverte no segundo intervalo analisado, uma vez que a variação do número de estabelecimentos é menor que no primeiro, e ainda que esse comportamento também tenha se aplicado às matrículas em creches, já é observado um aumento do número de crianças registradas na pré-escola, gerando uma pressão nas redes para a alocação das crianças nos espaços disponíveis. É pertinente lembrar que a Taxa de Escolarização Líquida média no estado era de 25,46% para crianças de 0 a 3 anos, abaixo das metas estabelecidas pelos PNEs, o que evidencia o baixo *enforcement* para os municípios, que, ainda com um desempenho aquém no quesito acesso, diminuíram o ritmo da expansão de matrículas nessa faixa de ensino.

Cabe a pontuação de que certamente seria esperado que a variação do número de estabelecimentos seja menor do que a variação do número de matrículas, uma vez que um estabelecimento a mais comporta um contingente significativo de crianças, fazendo com que as proporções das variações sejam distintas.

De posse deste breve panorama das mudanças ocorridas nas dotações das redes municipais, no tocante à educação infantil, a próxima análise tem o intuito de explorar este mesmo aspecto, desalinhando através dos perfis de municípios, desagregados por tamanho da população. Estas informações estão contidas no Gráfico 24, que contempla os mesmos atributos do Gráfico 23, apenas não segregando em dois intervalos no tempo, de modo que a variação é alusiva ao período entre 2005 e 2015.

Gráfico 25 - Variação do número de matrículas em creches e pré-escola número de estabelecimentos, por tamanho da população – Minas Gerais, 2005 a 2015



Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Na seção que antecede esta, já fora explorada a questão de que os municípios possuem diferentes capacidades e preferências, as quais serão determinantes para a expansão do atendimento educacional, o que não será explorado aqui, mas tomado como pressuposto. Deste modo, fica evidente que na divisão operada no Gráfico 25, este arranjo reflete em distintos resultados entre os conjuntos de municípios. O primeiro comportamento que se destaca na observação do gráfico é o fato de haver uma linearidade na variação percentual do número de matrículas em creches quão maior é o nível populacional dos municípios, havendo uma diferença de 185 pp entre o primeiro e o último estrato. Por outro lado, este mesmo comportamento não é observado nos demais atributos contidos no gráfico, na medida em que não é possível constatar uma relação direta entre a variação do número de matrículas na pré-escola e a população. Neste âmbito, cabe apenas ressaltar, que conforme está elencado na Tabela 7, o estado de Minas Gerais ainda não havia atingido, em 2015, a universalização das

crianças entre 4 e 5 anos, estando em uma média de 85,46%, apesar de haver esforços constitucionais para o encaminhamento do atendimento nesse sentido, como os PNE's, de 2001 e 2014, e a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013).

No que tange a expansão do número de estabelecimentos, e todas as informações que a cerceiam, aqui já ressaltadas, é notório que o primeiro estrato de municípios é o que mais se dista dos demais, que por sua vez, são mais heterogêneos entre si. Apesar de os municípios com menos de 5 mil habitantes possuírem um número menor de crianças com faixa etária que os enquadre na educação infantil, a variação média não deixa de refletir um déficit nos arranjos institucionais estabelecidos para os mesmos, uma vez que este indicador reflete uma média que contempla tanto os municípios que tiveram um aumento significativo, quanto àqueles que mantiveram o mesmo número de estabelecimentos para atendimento a este público-alvo. Essa hipótese é reforçada pelo fato de que o número de matrículas também aumentou significativamente, e quando se compara o seu desempenho neste critério com o estrato vizinho, dos municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes, que foi significativamente mais robusto.

No extremo oposto, os municípios com mais de 100 mil habitantes, apesar de presenciarem a maior variação do número de estabelecimentos, também presenciaram um aumento voluptuoso do número de matrículas, o que, em comparação com os demais estratos, aparenta como temerário, na medida em que pode pressionar os estabelecimentos para abarcar uma quantidade maior de alunos no seu espaço. Entre os estratos intermediários, pode-se constatar uma relação inversa entre a variação do número de matrículas e do número de estabelecimentos, o que torna possível o desenvolvimento de uma hipótese sobre um possível *trade-off* entre a expansão do número de estabelecimentos, e no seu corolário, a alocação de recursos para estes, e a expansão do número de matrículas com o rearranjo do espaço entre os estabelecimentos pré-existentes.

Tais transformações ocorridas na configuração das redes municipais e dos estabelecimentos tem impacto direto nos indicadores de atendimento, que por sua vez, podem surtir efeitos na qualidade do atendimento para os alunos na sala de aula. A Tabela 17 tem o objetivo de examinar alguns indicadores do atendimento na educação infantil no decorrer do período analisado. Como já constatado, ocorreu uma expansão das matrículas, ao qual o Fundeb funcionou como um propulsor e ao mesmo tempo, subsidiou os municípios à cumprirem os contingentes legais de atendimento através do incentivo financeiro. Portanto, espera-se

averiguar em que medida esta expansão foi acompanhada de uma ampliação de infraestrutura e capacidade instalada para manter parâmetros básicos de qualidade nestas etapas de ensino.

Tabela 17 - Indicadores de qualidade do atendimento à educação infantil – Minas Gerais, 2005 a 2015

Ano	Critério	Alunos por turma - Creche	Alunos por turma - Pré-escola	Turmas por estab.	Alunos por estab.
2005	Média	10,33	22,53	3,98	88,16
	Desv. Padrão	13,32	5,15	2,87	66,25
	Coef de variação	128,9%	22,9%	72,1%	75,1%
2010	Média	18,82	17,76	4,27	80,19
	Desv. Padrão	9,69	3,65	2,93	56,48
	Coef de variação	51,5%	20,5%	68,6%	70,4%
2015	Média	16,59	17,01	5,46	92,01
	Desv. Padrão	6,20	3,19	3,32	61,18
	Coef de variação	37,3%	18,8%	60,8%	66,5%

Elaboração própria. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Ao observar os dados da Tabela 17, percebe-se que em 2005, quando os municípios custeavam a educação infantil apenas com recursos próprios, o panorama do atendimento era muito distinto do que se concretizou em 2015. A média de alunos por turma em creches estava representava menos da metade deste mesmo indicador na pré-escola, embora o seu coeficiente de variação fosse bastante elevado, representando uma heterogeneidade categórica no estado. Decorrido cinco anos, esta média elevou-se em 82,1% e passou a ser superior à média de alunos por turma da pré-escola, que recuou 22,1% no período, invertendo-se o cenário. Certamente, essas transformações foram influenciadas não somente pela inclusão da pré-escola no Fundeb, mas pelas resoluções que estabeleciam a matrícula de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, bem como pelo estabelecimento da obrigatoriedade da educação

básica entre 4 e 17 anos. Fato é, que foi observado, no âmbito das creches, a inclusão de um contingente de alunos na rede pública, alterando-se de forma circunstancial a forma como o atendimento era realizado, ainda que nesse período tenha havido um incremento de estabelecimentos nas redes municipais, como demonstrou a Tabela 8. Por outro lado, a diminuição de matrículas ocorrida na pré-escola não gerou de imediato uma readequação das turmas, o que também alterou o panorama de atendimento. Nos anos seguintes, houve um recuo nas médias desse indicador em ambas as faixas de ensino, sendo que nas creches a média de alunos por turma diminuiu mais que na pré-escola, o que demonstrou também uma convergência para os municípios do estado, na medida em que os coeficientes de variação dos indicadores reduziram bastante para as duas etapas, ainda que para as creches persistiu mais elevado que na pré-escola. Desta forma, a média de alunos por turma nas creches permaneceu 2,53% menor que na pré-escola, o que representa uma disparidade, ciente dos parâmetros de atendimento para cada uma das etapas.

O número de turmas por estabelecimento também aumentou significativamente nos dez decorridos do intervalo analisado, de modo que ao fim do período, haviam em média 1,48 turmas a mais em cada unidade. Embora o número de estabelecimentos tenha aumentado, e aqueles que foram construídos ou adquiridos neste tempo possam ter já sido pensados para abarcar um contingente maior de crianças, nota-se, pela diminuição do coeficiente de variação, que o aumento da média se aplicou de forma mais convergente, isto é, também refletiu nos estabelecimentos que já existiam nas redes, antes das mudanças tratadas aqui no presente trabalho. Em complemento, percebeu-se que o número de crianças por estabelecimento cresceu, mas em uma taxa tímida, representando uma variação de 4,36%, em comparação ao número de turmas, que cresceu 37,1%, no mesmo período, considerando o intervalo cheio. Por tais razões, é possível crer que o arranjo predominante foi adotar mais turmas por estabelecimento, e ainda que as creches tenham presenciado um aumento na razão alunos/turma, a queda neste mesmo indicador para a pré-escola influenciou mais no processo, por apresentar maior número de matrículas no agregado geral. Deste modo, o número de alunos por estabelecimento subiu, mas não foi determinante, sendo o principal mecanismo o aumento de turmas em cada unidade. Embora o fato da razão alunos/turma ter decaído na pré-escola possa representar um ganho para a qualidade da educação ministrada nesta etapa, pensando de maneira integrativa, e retomando o número de estabelecimentos que ofertam as duas etapas da educação infantil em concomitante, o rearranjo da turma permitiria um melhor uso do espaço, e atenuaria as

mudanças abruptas que ocorreram em ambas as faixas de ensino. Os parâmetros de qualidade da educação infantil estabelecidos nacionalmente regem que:

A relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de Educação Infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária:

- uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos;
 - uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos;
 - uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos.
- (BRASIL, 2006b)

Neste ponto, nota-se que, na média, a pré-escola alcança os parâmetros básicos do atendimento neste quesito, o que ocorreu a partir das mudanças galgadas em 2005, de modo que os resultados já puderam ser percebidos em 2010. Na contramão, o atendimento às creches aumentou bastante a sua relação aluno/turma, e, com a expansão do acesso presenciada a partir de 2005, houve uma perda substantiva de qualidade, uma vez que, na média, o indicador já ultrapassa o limite do parâmetro estabelecido para crianças de 3 anos. Se for levado em consideração que nesse conjunto de turmas observadas, existem crianças de 0 a 2 anos, o indicador está muito distante do que está tido como um fator primordial para assegurar qualidade do atendimento. Não somente, o aumento de alunos por turma tem sido apontado como um dos fatores que geram sobrecarga nos docentes, prejudicando sua saúde física e mental, o que, portanto, tende a gerar prejuízos em cadeia para a qualidade da educação. (GASPARINI et al, 2005).

Outro fato que é passível de ser ressaltado, que pode ser inferido a partir do aumento do número de crianças por estabelecimentos, é um risco de precarização, ou mesmo inexistência de espaços pedagógicos para os alunos. Conforme ressaltam Kramer et al (

É prioridade, no trabalho com leitura e escrita na educação infantil e no ensino fundamental, evitar ações instrucionais, informativas, moralizadoras, mecanicistas, instrumentais; é preciso resgatar a dimensão cultural da pedagogia e dos conhecimentos. [...] Para tanto, objetivos, intenções, precisam se alicerçar em condições concretas em termos de espaço (bibliotecas, salas de leitura) e tempo (para ler, estudar, planejar). (KRAMER et al, 2011).

Embora não tenha sido o escopo do trabalho, tampouco tenha sido incluído variáveis que captam a existência ou não destes espaços, o comportamento observado, de aumento de alunos por turma, de turmas por estabelecimentos e de alunos por estabelecimento,

rompendo os parâmetros de qualidade, também podem colocar em risco a preocupação em manter tais espaços, o que seria nocivo para a qualidade do atendimento recebida por estas crianças.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. (CURY, 2010, p. 152)

O federalismo brasileiro passou foi redesenhado pela Constituição Federal, promulgada em 1988, sendo uma das suas maiores inovações o estabelecimento de uma estrutura tripartite, dividindo as competências do Estado entre União, estados e municípios. O reconhecimento dos municípios como ente federativo, dotado de autonomia política, foi desencadeando ao longo dos anos seguintes um redesenho também na forma como se implementa políticas públicas, gerando movimentos descentralizadores, alçando o ente em questão como responsável pela execução de uma gama de políticas, como saúde, assistência social e educação (ARRETCHÉ, 1999; ALMEIDA; 2005).

Um dos motivos principais que propulsionam os movimentos descentralizadores reside no argumento de que os políticos locais estão mais próximos dos problemas das comunidades, e, portanto, estariam mais aptos a solucioná-los (TIEBOUT, 1956; SOUZA, 1996). Por outro lado, em um país com desigualdades nas dotações de recursos disponíveis pelos entes federativos, e sua distribuição territorial, sobretudo em âmbito local, a capacidade de dar respostas efetivas às demandas da população é limitada (SOUZA; CARVALHO, 1999). O que se observou, como ressaltam Souza e Carvalho (1999) foi que diante destas heterogeneidades, grande parte dos municípios tornaram-se dependentes dos entes federais e estaduais para viabilizar a implementação de políticas públicas. Arretche (1999) frisou que um processo de descentralização efetiva não seria somente um movimento de “sair de cena” feito pela União, sendo substituídos pelos estados e municípios, em termos de competências fiscais e políticas, ao passo que esse processo deveria ser gradual. Ao fazer um balanço desse processo, Arretche (2012) conclui que essa transição, no entanto, ocorreu de forma que a União não

dissipasse sua posição estratégica que possuía de coordenar as políticas públicas, estabelecer normas e legislações sobre os demais entes, o que garantiria a capacidade de influenciar nas suas decisões. Alguns autores apontam que essa posição estabelecida pelo governo central gerou um fluxo contrário a descentralização, o que poderia ser percebido como uma recentralização (LOTTA et al, 2014). Segundo as autoras, esse processo foi fundamental para assegurar formação de capacidades e estabelecer condições equitativas de implementar políticas públicas na totalidade do território nacional.

Por mais paradoxal que possa parecer, esse antagonismo estabelecido entre movimentos centrífugos sucedidos de movimentos centrípetos, nada mais ilustra os processos dinâmicos que caracterizam o federalismo, à guisa como estabeleceu Elazar (1987), que intentariam reiteradamente estabelecer um equilíbrio entre forças opostas. Essa dinâmica ficou evidente ao analisar as mudanças institucionais que ocorreram no âmbito educacional, no que diz respeito à distribuição de competências entre os entes federativos, bem como sobre os resultados que produziram, e os efeitos recíprocos entre estes dois vetores.

O presente trabalho pautou-se por investigar as mudanças operadas na política de fundos educacionais no Brasil, e seus reflexos sobre o atendimento à educação infantil no país. Para operacionalizar essa análise, utilizou como lente teórica as teorias do federalismo, ciente das dinâmicas que ocorrem nas relações intergovernamentais e seu impacto para a educação básica. O objeto principal observado no trabalho foi o Fundeb, enquanto um mecanismo de regulamentar as competências de cada ente federativo e induzir à tomada de decisão por meio da constitucionalização de incentivos financeiros. Na implementação do Fundeb, a União consolida o seu papel de articulador central ao mesmo tempo em que se insere no bojo do federalismo cooperativo, através do dispositivo de complementação financeira que visa contrabalancear as desigualdades prevalentes no território brasileiro. No extremo oposto, os municípios passam a ter assegurado um mecanismo de financiamento para auxiliar na execução de uma atribuição que lhes é posta constitucionalmente. Os estados, por sua vez, são inseridos nesse processo, somente como cofinanciadores da educação infantil, na medida em que também direcionam suas receitas fiscais para a composição do fundo. Ao mesmo tempo, os estados também ofertam educação básica em outras faixas de ensino, que não a educação infantil, sendo algumas em regime de compartilhamento com os municípios.

Verificou-se que os recursos recebidos pelos municípios no Brasil aumentaram de forma robusta nos primeiros cinco anos da implementação do Fundeb, e após esse período,

continuaram aumentando de forma progressiva, a uma taxa que se estabilizou entre 10% e 15% até o ano de 2015. Ainda assim, nota-se que o Ensino Fundamental ainda ocupa um patamar expressivo no percentual de alocação dos recursos municipais para a educação básica, à despeito do fortalecimento das outras etapas. No tocante à educação infantil, o Fundeb consegue diminuir a desigualdade entre os municípios, na medida em que passa a representar um percentual expressivo dos recursos investidos nesta etapa, porém, os recursos próprios ainda representam um montante significativo dos insumos necessários para a manutenção do ensino. O efeito que se nota, se forem observados os gastos *per capita*, é que o Fundeb eleva bastante este indicador, e ao mesmo tempo, induz os municípios a alocarem mais recursos próprios.

No entanto, como pode ser observado, o aumento percentual dos recursos não foi linear para todas as regiões, o que, por um lado é justificável pelo tamanho das redes, mas por outro lado, abre-se uma lacuna para explorar a capacidade do Fundeb em promover a redistribuição. Os estados da região Nordeste, em sua maioria, precisaram de aportes da União para conseguirem estabelecer o valor mínimo *per capita* estabelecido, quase em todos os anos, e alguns estados da região Norte também. O que fica refletido é a incapacidade dos entes federativos desses estados – estados e municípios - em específico em promover a redistribuição de recursos entre si. Decerto que essa possibilidade já estava patente na concepção da política, uma vez que foi prevista a complementação da União. Por outro lado, o mecanismo é questionável uma vez que dado caráter contínuo em que tais estados demandam esse aporte adicional, problemas adicionais podem ser gerados, como a manutenção da dependência de estados e municípios da União, que, por um lado auxilia na medida em que estabelece o piso mínimo nacional, mas na prática, este piso acaba se tornando o teto de gastos, uma vez que ao decorrer dos anos, e mantendo-se inalterável as regras de redistribuição, não há perspectiva para que estas redes consigam captar um volume de recursos que seja superior ao que fora estabelecido como mínimo nacional.

O fio condutor da crítica que se tece sobre estes mecanismos é em grande parte pelo fato de que o presente trabalho investiga os efeitos do Fundeb sobre o atendimento à educação infantil. Talvez se o enfoque fosse diferente, observando, por exemplo, os impactos sobre os resultados no Ensino Fundamental, a argumentação adotasse outra tônica, enveredando para um caminho diferente do que aqui está se delineando. Um dos pontos centrais é que o valor mínimo nacional, ainda que com os fatores de ponderação – que por sua vez, evoluíram desde a implementação – ainda se mostram ineficazes para cobrir o hiato entre o custo real de

implementação e o valor repassado, como demonstram Carreira e Pinto (2007), que encontraram, à época uma diferença de 2,4 vezes entre o custo de um aluno de creche em tempo integral para um aluno de ensino fundamental em tempo parcial. Há de ser arrazoado, portanto, que é possível que o piso nacional estabelecido pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, possa ser efetivo para assegurar um ensino de qualidade para o ensino fundamental, e até para outras etapas, embora possa constar aqui um *mea culpa* de faltas de evidências, por extrapolar o recorte estabelecido pelo trabalho.

Ainda assim, o impacto desse fenômeno não é restrito à educação infantil, uma vez que nas regiões Norte e Nordeste, também observou uma fraqueza maior no sentido de induzir os entes federativos a reordenar o seu atendimento educacional de acordo com as competências atribuídas de forma exclusiva e compartilhada pela CF-88. Na região Nordeste, em que oito dos nove estados dependiam da complementação da União, as faixas de ensino que preveem o compartilhamento de atribuições entre entes (EJA e anos finais do ensino fundamental) representavam, em média, 38,5% das matrículas das redes municipais, em 2015. Na região Norte, esta fatia era equivalente à 29,5%, e nesta mesma região, a dependência dos estados em relação às transferências da União no Fundeb também era menor. Em seguida, o maior valor percentual encontrado dentre as regiões restantes foi de 23,3% na região Sudeste. Se ao fornecer incentivos para que os entes assumam a oferta de ensino que lhes compete, o Fundeb esperava atenuar a fuga de responsabilidades (*blame avoidance*), neste ponto, não foi efetivo. O que se argumenta, é que o piso estabelecido pode não ser suficientemente atrativo para que os municípios sigam este comportamento, o que seria esperado por aqueles que desenharam os incentivos. Se existe um hiato entre o custo de implementação e o valor *per capita* recebido, considerando nestes casos, o piso estabelecido, que se aplica não somente à educação infantil, é possível que os municípios não estejam dispostos a ampliar suas redes, e, por sua vez, ampliem o volume de recursos próprios empenhados para tal. Mais além, se o diagrama de incentivos que estão postos para os entes ditará se estes adotarão um comportamento competitivo ou cooperativo, neste caso, não há informações suficientes para saber se a indução do Fundeb é inócua ou indutora de um comportamento competitivo entre estados e municípios, mas não há como negar que os municípios arcam com o custo dos resultados desse jogo, através do inchaço das suas redes de atendimento na educação básica.

Fazendo então a interconexão desse argumento e seus reflexos para o atendimento à educação infantil, foi constatado que as regiões Norte e Nordeste tiveram as

menores taxas de expansão na sua rede de atendimento à educação infantil. No tocante à taxa de escolarização líquida, a região Nordeste possuía, em 2015, a segunda maior cobertura no tocante à pré-escola, o que, no entanto, era bastante diferente no tocante às creches, possuindo a segunda menor taxa, estando atrás apenas da região Norte. É possível então que o inchaço das redes municipais, conforme explorado no parágrafo anterior, funcione como um ponto de estrangulamento para a expansão do atendimento à educação infantil. Nesse ponto, é mais provável que os municípios empenharão seus esforços nas áreas prioritárias, aqui entendidas como aquelas em que há mais *enforcements* para a sua execução. Portanto, o estabelecimento da obrigatoriedade da educação básica para todo indivíduo com idade entre 4 e 17 anos gera um incentivo quase inevitável para que os municípios trabalhem prioritariamente nessa área. Nesse contexto, é até surpreendente que os municípios da região Nordeste consigam atender a pré-escola em um nível tão elevado, como o que ficou demonstrado, mesmo em face à constrangimentos financeiros, e, dado que as matrículas dessa faixa de ensino representam um baixo percentual de matrículas no seu atendimento total, em relação às demais regiões.

Há de se destacar também que um projeto que intencione expandir o atendimento na educação infantil perpassa também pelo estabelecimento de convênios com instituições filantrópica, o que é mais específico para as creches, já que essa possibilidade deixou de existir para a pré-escola em 2010. Nesse âmbito, a região Norte apresentou um baixo nível de matrículas em creches por parte da rede privada, o que, certamente reflete as condições econômicas da região, mas também não deixa de evidenciar a baixa capacidade em firmar acordos de convênios com instituições desse porte, havendo a possibilidade legal, e uma demanda latente, expressa pela baixa taxa de escolarização líquida das crianças de 0 a 3 anos na região. Esse ponto, difere, por exemplo, a região Norte da região Centro Oeste, que apresentou um índice de cobertura bem similar ao apresentado da região Nordeste, estando bem aquém do que seria previsto pelas metas do PNE. No entanto, a região Centro Oeste demonstrou uma evolução mais sólida na expansão, tanto da sua rede pública, quanto da rede privada, o que, não foi observado de forma concreta pela região Norte.

As diferenças inter-regionais no tocante às redes educacionais não se diferem apenas quanto aos níveis de atendimento galgados, que por sua vez refletem à capacidade das redes de responderem às demandas da população, mas também se diferenciam pelo padrão com que esse atendimento é feito. No caso específico analisado, as disparidades entre os níveis encontrados da adoção à jornada em tempo integral são marcantes das desigualdades financeiras

entre as regiões brasileira. As regiões Norte e Nordeste possuem níveis muito distantes das demais quanto ao atendimento em tempo integral, nas redes pública e privada, nas creches e pré-escola. Diante de todo o cenário, e em face à todas as contingências que já foram analisadas, é possível que haja um *trade-off* entre expandir a rede, em número de matrículas, ou expandir o atendimento em tempo integral nas matrículas pré-existentes. Isso porque o hiato entre o custo de implementação e o valor recebido das transferências do Fundeb pode ser maior para a matrícula em tempo integral, o que, portanto, traria um déficit por aluno maior para o município, constringendo sua capacidade de investir na expansão da rede.

Em um momento seguinte, o presente trabalho ainda ambicionou analisar a dimensão de redistribuição do Fundeb no nível intraestadual, o que permitiria verificar para além da perspectiva vertical das relações intergovernamentais, como seria a eficácia do fundo em fomentar um ambiente equitativo de modo horizontal. De tal forma, seria necessário fazer um recorte análise delimitando a redistribuição dentro de um mesmo estado, e, ciente de que quase a totalidade de matrículas de educação infantil da rede pública são ofertadas pelos municípios, esta perspectiva horizontal estaria assegurada. Outra escolha realizada foi em relação à variável em questão que seria observada, e optou-se por não prosseguir a análise na dimensão financeira, mas entender umas das dimensões que seriam importantes para traduzir os insumos em serviços públicos, optando então por analisar as capacidades infraestruturas dos municípios, sua expansão e as diferenças entre os mesmos.

Contextualizando as mudanças ocorridas quanto aos insumos e resultados no cenário educacional mineiro, houve um aumento das receitas totais das secretarias municipais de educação, bem como aumento de receitas do Fundeb. Pela métrica adotada, foi possível constatar que a dispersão da amostra diminuiu para as receitas correntes totais, e aumentou para o Fundeb e, ao mesmo tempo, o grau de dependência dos recursos do Fundeb também aumentou. Isto tudo indica que o aumento do Fundeb incidiu de forma distinta nos municípios do estado, e, como seria provável, a dependência de alguns municípios aumenta, sendo mais propício que ocorra em municípios com maior dificuldade de arrecadação fiscal, e, racionalmente, poderiam substituir as fontes orçamentárias que são aplicadas na educação, diminuindo o percentual de recursos próprios e aplicando recursos do Fundeb. Ao mesmo tempo, são esses mesmos municípios que possuem maior dificuldade de expansão da sua rede, o que deixa articula com o argumento central a ser explorado.

Os números do atendimento na educação infantil nas redes municipais do estado possuem um comportamento dual. As matrículas na pré-escola apresentaram pouca variação percentual no intervalo entre 2005 e 2015, o que foi exatamente o oposto do que ocorreu nas creches, com uma variação de 303,1% na média de cada município. Há de se ressaltar que o rearranjo ocorrido na pré-escola, diminuindo a faixa etária de cobertura pode ter contribuído para que a rede não necessitasse de uma expansão muito significativa, mas recobrando que houve uma diminuição nos primeiros cinco anos, e crescimento nos anos finais do recorte. Observando esse dado sobre o aspecto da sua eficácia em solucionar o problema do acesso à educação infantil, a pré-escola apresentou um cenário bastante equitativo, uma vez que no intervalo de dez anos analisados, houve uma equalização das taxas de escolarização líquida nessa faixa etária, diminuindo as diferenças entre municípios do interior e da Região Metropolitana, bem como entre a população rural e urbana, todos esses em patamares acima de 80%. No entanto, essa mesma constatação não foi possível de ser averiguada no contexto das creches, concluindo que a expansão de vagas, ainda que voluptuosa, não foi suficiente para diminuir o hiato de cobertura nessa faixa, sendo que o cenário mais precário observado fora a taxa de escolarização líquida para a população rural, estando somente 6,05% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches.

Esses resultados foram galgados com mudanças significativas no padrão de atendimento por dependência administrativa, na medida em que a atuação da rede estadual na educação infantil diminuiu, mantendo a educação pública em sua totalidade provida pelas redes municipais. Nesse bojo, as redes privadas também expandiram em número de matrículas, entretanto, observou-se que estas têm menor capacidade de penetrar nos municípios do que as redes municipais, ao passo que os estabelecimentos de educação infantil municipais estão menos concentrados e mais espalhados pelos territórios do estado. Explorando esse argumento, observou-se, através dos mapas, fenômenos interessantes para compreender a dinâmica do atendimento no estado. Concluiu-se que os municípios com maior extensão territorial têm maior dificuldade de expandir sua rede e prover um atendimento satisfatório, e a maioria destes está localizado na porção mais ao Norte do estado. Notou-se um fenômeno de espraiamento, ao passo que municípios vizinhos tendem-se a comportar de forma similar na evolução do número de estabelecimentos, o que evidencia que é possível que o nível de capacidade técnica dos municípios, bem como as preferências políticas tendam a se agregar de modo regional. Além disso, municípios com maior população tiveram por sua vez uma redução no atendimento relativo, de modo que o aumento do número de estabelecimentos não foi suficiente para manter

o mesmo padrão de atendimento, tendo em vista a expansão demográfica ocorrida. Outro ponto a ser observado é que os municípios que não possuíam estabelecimentos de educação infantil diminuíram progressivamente, ao passo que, em 2015, todos municípios já contavam com estabelecimentos que ofertavam pelo menos a pré-escola. Contudo, a existência de creches públicas, embora tenha aumentado drasticamente nos municípios do estado, 18,8% ainda destes ainda não possuem atendimento à esta etapa.

Nesta linha, uma das hipóteses que buscou-se averiguar, seria que os municípios poderiam incorrer em um *trade-off* entre qualidade e quantidade, que, neste caso, confirmou que mesmo que a expansão tenha sido mais retraída em alguns municípios, em geral, a qualidade do atendimento no quesito das capacidades infraestruturais não se mostrou tão prejudicado, se observamos os estabelecimentos que funcionam em prédio escolar e em imóvel próprio. Por outro lado, ainda há de se perseguir estabelecimentos que funcionem exclusivamente para o atendimento à educação infantil, isto é, que não sejam compartilhados com outras séries, a fim de galgar espaços mais estruturados para as práticas pedagógicas que são específicas às crianças de 0 a 5 anos.

É notório que toda essa evolução poderia ser atribuída por uma gama de circunstâncias, e seria ingênuo não levar em conta o caráter multifatorial das transformações educacionais que ocorrem no país. Neste caso em específico, o Capítulo 5 empregou esforços para isolar os demais fatores que poderiam influenciar para a expansão dos estabelecimentos de educação infantil a fim de se analisar como os incentivos do Fundeb operam nos municípios, em face à heterogeneidade entre os entes federativos, ainda que estejam dentro de um mesmo estado. De forma sintética, ficou evidente que não são em todos os casos que o Fundeb significativo eficaz para promover a expansão do número de estabelecimentos no território dos municípios, e, nos casos em que é eficaz, sua magnitude é distinta de acordo com as características dos municípios. Em alguns municípios, houve maior significância do efeito inicial de aporte de recursos, isto é, um ganho de nível na receita corrente, ao passo que em outros os recursos atuaram de forma a incentivar aumentos persistentes ao longo do tempo. O efeito dos recursos do fundo é mais acentuado para municípios que possuem menor população, menor extensão territorial e maior dependência destes mesmos recursos.

Mesmo com esse aporte, como se observou, a expansão das matrículas em creches, que neste caso, mostra-se como o grande gargalo da educação infantil no estado, foi maior conforme a população do município. É preciso lembrar ainda que outros esforços do

Governo Federal ainda foram empregados para estimular a expansão do atendimento na educação infantil, como o programa Proinfância e o Brasil Carinhoso. Outro ponto também que fecha o capítulo está ligado à qualidade do atendimento no tocante à parte pedagógica, que no caso das creches foi comprometida, em relação à inserção de novos alunos não acompanhada pela ampliação do espaço adequada. Ainda que estes prédios não estejam inadequados, o que se observou é que houve uma alteração do padrão, pelo aumento do número de alunos por turma, o que pode não refletir uma perda de qualidade infraestrutural, mas impactar à parte pedagógica e sobrecarregar os docentes.

Agregando os principais resultados do Capítulo 4 e Capítulo 5, acredita-se que o presente trabalho pôde contribuir através da identificação de pontos de estrangulamento em que o Fundeb não conseguiu transpor para a expansão do acesso à educação infantil. É preciso ser cauteloso e equilibrado ao tecer críticas ao Fundeb a fim de não cometer no deslize de não “separar o joio do trigo”, isto é, de não ponderar as questões em que os incentivos conseguem galgar benefícios, mas por outro lado possuem necessidades de aprimoramento no seu desenho. Como ponto positivo, no que foi analisado até aqui, houve passos importantes para a expansão da educação infantil, impulsionando o atendimento à pré-escola e com poucos traços de iniquidades inter-regionais. Os dados mais atuais apontam que em 2018, 92,4% das crianças de 4 e 5 anos estavam frequentando a pré-escola, o que indica que esta etapa caminha a largos passos para a universalização, conforme consta PNE de 2014 como uma demanda expressa da sociedade, e conforme as leis já impõe a obrigatoriedade da matrícula das crianças nesta faixa etária. No aspecto das creches, é preciso enaltecer os ganhos, ao evidenciar que anteriormente ao Fundeb, algumas regiões contavam com poucos níveis de atendimento nesta etapa, o que, representa uma perda substantiva para a sociedade, pela perspectiva da criança, e os impactos para seu desenvolvimento, por parte das famílias, e a privação do direito ao trabalho, tal como para o Estado Democrático de Direito, uma vez que direitos fundamentais do cidadão estão sendo lesados. Por outro lado, o atendimento nesta faixa de ensino ainda está distante do que seria adequado para a população, considerando as metas traçadas nos PNEs, como também um desdobramento desse problema, que é o caso da judicialização para assegurar o direito à educação, que tem se tornado recorrente, conforme a exploração feita por Ribeiro e Cornélio (2019) – aspecto que, embora não circunde especificamente o tema do presente trabalho, é digno de ser pontuado. No que concerne ao desenho redistributivo do Fundeb, de forma mais ampla, a educação infantil pode ser um indicativo dos reflexos do engessamento do sistema de redistribuição da forma como é concebido: os fundos estaduais possuem capacidades

arrecadatórias bastante desiguais, o a União não consegue contrabalancear, e os municípios são tratados como iguais, apesar de suas diferenças. Portanto, é preciso refletir sobre possibilidades de redistribuição interestadual e como abarcar as complexidades horizontais no concernente aos municípios.

Chegado a este ponto, alguns percalços podem ser elencados ao passo que constituem fraquezas do trabalho, já observadas pelo próprio autor. No imbróglio que gera o *trade-off* entre analisar o cenário genérico ou o específico, o trabalho objetivou fazer os dois, seccionando a parte empírica em duas. É evidente que, neste caso, há fragilidades na análise, tanto no Capítulo 4, que observa de forma mais abrangente os fluxos que geraram mudanças no panorama educacional brasileiro, quanto no Capítulo 5, que tentou fazer uma análise mais amiúde, observando o comportamento nos municípios mineiros, dentro de uma dimensão específica do atendimento. A despeito das fraquezas que já são decorrentes de cada um desses processos, fazer a junção deles é uma tarefa mais árdua, ciente de que alguns aspectos podem ter sido esquecidos de serem ressaltados. Da mesma forma, analisar uma relação causal e seu efeito sobre variáveis multifatoriais também é uma tarefa complexa, e diante disso, é possível que o trabalho tenha atribuído pesos e associações que podem não ocorrer na prática, ou diante do todo, ao passo que a mudança observada pode ter sido influenciada por um fator externo que não foi analisado aqui no trabalho.

Diante dessa explicação, abre-se uma lacuna também para que novos estudos sejam sugeridos a partir do esforço que já fora empregado até aqui, e do que também fora constatado como ausente ou parco na literatura pesquisada. A educação infantil é um campo muito próspero de pesquisas, e passou por mudanças muito grandes na primeira década deste século, principalmente com o Fundeb. A política de fundos assume como uma das principais bandeiras a valorização docente, o que é plenamente possível de ser pesquisado, e pouco trabalhado na literatura até então, observando os efeitos na melhoria das condições docentes e no que esses ganhos podem representar para a qualidade do ensino, dentro de sala de aula. Um tópico que também não foi explorado no trabalho, mas aparece com uma força grande no Fundeb, e provavelmente ganhará uma nova tônica nas discussões da renovação do mesmo, é o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), e a partir da disponibilidade dos dados, investigar as diferenças entre o quanto se investe por aluno, na educação infantil, nos diferentes municípios de um estado, e nos diferentes estados é uma área também que tenderá a contribuir bastante para reforçar as buscas por uma educação mais equitativa.

Por fim, espera-se que o estudo tenha podido contribuir para gerar novos estudos, novas reflexões, *insights* e novos problemas dentro do campo científico. Para além desse, uma motivação intrínseca do trabalho foi a possibilidade de influenciar no desenho do arranjo das políticas públicas, principalmente dentro da janela que se abre no presente ano de 2020, com o fim da vigência do Fundeb e a possibilidade de um redesenho dos seus marcos institucionais. Por último, mas não menos importante, que o trabalho possa cravejar a importância da busca por uma educação com mais equidade, em um país tão desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 803-828, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. CEDEC, 2001.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **IPEA–INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea**, v. 1, 2010.

ABUCHAIM, B. O. Panorama das políticas de educação infantil no Brasil. 2018.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 79-106, 1994.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALVES, Thiago; PINTO, José MR. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea**, p. 127-150, 2011.

AMARAL, Pedro Vasconcelos; LEMOS, Mauro Borges; CHEIN, Flávia. Disparidades regionais em Minas Gerais: uma aplicação regional de métodos de análise multivariada. **Análise Econômica**, v. 28, n. 54, 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso De. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Editora Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BALTAGI, Badi. **Econometric analysis of panel data**. John Wiley & Sons, 2008.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; FERNANDES, Susana Beatriz. Educação infantil e educação no campo: um encontro necessário para concretizar a justiça social com as crianças pequenas residentes em áreas rurais. **Reflexão e Ação**, p. 299-315, 2013.

BARROS, R.P. de; MENDONÇA, R. Uma avaliação dos custos e benefícios da educação pré-escolar no Brasil. **Rio de Janeiro, Brazil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mimeographed document**, 1996.

BEIRÃO, Éder de Souza; BARBOSA, Eduardo Vinícius Pereira; LEITE, Marcos Esdras. Desigualdade na distribuição de renda nos municípios do estado de Minas Gerais. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 41, n. 2, p. e46865-e46865, 2019.

BESLEY, Timothy; CASE, Anne. **Incumbent behavior: Vote seeking, tax setting and yardstick competition**. National bureau of economic research, 1992.

_____; _____. Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 769-798, 1995.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Supremo Tribunal Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 14 jul. 1990

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 dez. 1996.

BRASIL, Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996b. 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. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

BRASIL, Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 jan. 2001

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Padrões de infra-estrutura para as instituições de educação infantil e parâmetros de qualidade para a educação infantil**. Brasília, p. 51-90, 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação infantil. **MEC/SEB, Brasília**, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 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**, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2007a.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.. **Diário Oficial da União**, 2007b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do

exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a ... **Diário Oficial da União**, 2009a.

BRASIL; BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 2009b.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 14 de 8 de abril de 2009. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). **Diário Oficial da União**, 2009c.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 64, de 16 de dezembro de 2009. Inclui novos beneficiários do incremento nos repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinados a escolas que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2009d

BRASIL. Lei n. 12.722, de 03 de outubro de 2012. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, 2013.

BRASIL, Lei Nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Brasília**, 2014.

BECKER, Gary S. Investment in human capital: A theoretical analysis. **Journal of political economy**, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

BREMAEKER, François Eugene Jean. A Política de Fundos para a Educação e o Impacto nas Finanças dos Estados e dos Municípios. **Governo Federal**, p. 51, 2011.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia G. Minas Gerais: crescimento demográfico, migrações e distribuição espacial da população. **Seminário sobre a economia mineira**, 2002.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, 2017.

CALLEGARI, César. A judicização da Educação Infantil no Brasil. In:

CAMERON, Adrian Colin; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconometrics using stata**. College Station, TX: Stata press, 2009.

CAMPOS, M.; BORGES, Gabriel Mendes. Projeção de níveis e padrões de fecundidade no Brasil. **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CÁRDENAS, Mauricio. State capacity in latin america. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

CARDOSO, Débora Freire; RIBEIRO, Luiz Carlos de S. Índice Relativo de Qualidade de Vida para os municípios de Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

CARDOSO, André Luis Rabelo; MARENCO, André. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, p. 1-23, 2019.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CASASSUS, Juan. Cambios paradigmáticos en educación. **Revista Brasileira de Educação**, n. 20, p. 48-59, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. 2000.

_____. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 673-697, 2009.

CASTRO, J.A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 169-190.

CIRINO, Jader Fernandes; GONZÁLEZ, Alba Maria Guadalupe Orellana. A heterogeneidade do desenvolvimento econômico do estado de Minas Gerais. 2011.

COLEMAN, James S. Equality of educational opportunity. **Integrated Education**, v. 6, n. 5, p. 19-28, 1968.

COLLINS, Randall. Functional and conflict theories of educational stratification. **American sociological review**, p. 1002-1019, 1971.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2009.

COSTA, B. L. D. O que induzem os mecanismos de indução? O Fundef, As Relações Intergovernamentais e o Ensino Fundamental. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____; DUARTE, V. C. Os efeitos do FUNDEF nas políticas educacionais dos municípios mineiros. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 1-20, 2008.

COSTA, Caio C. de M. et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 149-168, 2010.

DIDONET, Vital. Balanço crítico da educação pré-escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90. **Em Aberto**, v. 10, n. 50/51, 1991.

_____. A LDB e a política de educação infantil. In: **Educação infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina et al. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013.

_____. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 143, p. 477-498, 2018.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. University of Alabama Press, 1987.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.

FALCIANO, Bruno Tovar; DOS SANTOS, Edson Cordeiro; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Infraestrutura escolar: um critério de comparação da qualidade na educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 27, n. 66, p. 880-906, 2016.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2010.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1013-1038, 2005.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; DE ALBUQUERQUE, Simone Santos. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **TEXTURA-Revista de Educação e Letras**, v. 18, n. 36, 2016.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. **European journal of political research**, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

FORTIN-RITTBERGER, Jessica. Exploring the relationship between infrastructural and coercive state capacity. **Democratization**, v. 21, n. 7, p. 1244-1264, 2014.

FORQUIN, Jean-Claude. **Sociologia da educação dez anos de pesquisa**. Vozes, 1995.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 2013. p. 361-386

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony J. **Economia espacial**. Ariel, 2000.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GASPARINI, Sandra Maria; BARRETO, Sandhi Maria; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. **Educação e pesquisa**, v. 31, n. 2, p. 189-199, 2005.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Univ of California Press, 1994.

GERTLER, Paul J. et al. **Impact evaluation in practice**. World Bank Publications, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

_____; _____. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

GOMES, E. C. O Financiamento da Educação no Brasil. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 266 – 287

GLAESER, Edward L.; PONZETTO, Giacomo AM; SHLEIFER, Andrei. Why does democracy need education?. **Journal of economic growth**, v. 12, n. 2, p. 77-99, 2007.

GOUVEIA, Andréa; SOUZA, Ângelo. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, p. 93-126, 2018.

GROSSMAN, Michael. The correlation between health and schooling: Household production and consumption. **Studies in income and wealth**, v. 40, 1975.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. Basic econometrics (ed.) McGraw-Hill. **Irwin, a business**, 2004.

HAYSOM, Nicholas. Constitutionalism, majoritarian democracy and socio-economic rights. **South African journal on human rights**, v. 8, n. 4, p. 451-463, 1992.

HECKMAN, James J. Heterogeneity and state dependence. In: **Studies in labor markets**. University of Chicago Press, 1981. p. 91-140.

HIRSCHMAN, Albert O. Interregional and international transmission of economic growth. **The Strategy of Economic Development, cap**, v. 6, 1958.

HONORÉ, Bo E.; KYRIAZIDOU, Ekaterini. Panel data discrete choice models with lagged dependent variables. **Econometrica**, v. 68, n. 4, p. 839-874, 2000.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>> Acesso em 03 de março de 2020. 2019.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 1, p. 69-85, 2011.

KEELE, Luke; KELLY, Nathan J. Dynamic models for dynamic theories: The ins and outs of lagged dependent variables. **Political analysis**, v. 14, n. 2, p. 186-205, 2006.

KHANDKER, S. Koolwal; SAMAD, G. H (2010): Handbook on Impact Evaluation. **Qualitative Methods and Practices**, 2010.

KUHLMANN, J.M. Infância e educação infantil: uma abordagem histórica. 5ª ed., Porto Alegre, Mediação, 209 p. 2010.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. **A theory of incentives in procurement and regulation**. MIT press, 1993.

LAM, David; MARTELETO, Letícia. A dinâmica da escolaridade das crianças brasileiras durante a transição demográfica: aumento no tamanho da coorte versus diminuição no tamanho da família. **Anais**, p. 1-33, 2016.

LANDAU, Elena Charlotte et al. Dinâmica espaço-temporal da produção de animais da cadeia produtiva do milho no Estado de Minas Gerais entre 1990 e 2016: galináceos e codornas. **Embrapa Milho e Sorgo-Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento (INFOTECA-E)**, 2018.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber. **Belo Horizonte: UFMG**, p. 340, 1999.

LEIBFRIED, Stephan; PIERSON, Paul. **European Social Policy: The Development of Social Europe. 2. Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe**. Brookings Institution, 1995.

LEIGH, J. Paul. Direct and indirect effects of education on health. **Social Science & Medicine**, v. 17, n. 4, p. 227-234, 1983.

LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Univ of California Press, 1988.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 115-133, 2009.

LOCHNER, Lance. Education, work, and crime: theory and evidence. **Rochester center for economic research working paper**, n. 465, 1999.

_____; MORETTI, Enrico. The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. **American economic review**, v. 94, n. 1, p. 155-189, 2004.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos de Gestao Publica e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-19, 2014.

LUCAS, Robert E. On the mechanics of economic development. **Econometric Society Monographs**, v. 29, p. 61-70, 1998.

MACEDO, Lenilda Cordeiro; DIAS, Adelaide Alves. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 27, n. 2, 2011.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, v. 1, 2010.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MAYNARD, Rebecca A.; MCGRATH, Daniel J. Family structure, fertility, and child welfare. **The social benefits of education**, v. 125, 1997.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

_____; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARTINS, P. Financiamento da educação básica: critérios conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006.

_____. A legislação do Fundeb. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 26, n. 3, 2010.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**, v. 6, 2004.

_____; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MEC, Ministério da Educação. Educação Infantil no Brasil – Situação Atual. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. Fundeb: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 6, n. 2, p. 392-412, 2012.

MINCER, Jacob. On-the-job training: Costs, returns, and some implications. **Journal of political Economy**, v. 70, n. 5, Part 2, p. 50-79, 1962.

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and under-development regions**. Gerarld Duckworth, 1957.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). **Federalism and the welfare state: New world and European experiences**. Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. **Revista do legislativo, Belo Horizonte**, n. 21, p. 16-27, jan./mar. 1998., 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista brasileira de educação**, n. 28, p. 5-23, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. IDTE: UM ÍNDICE DE FINANÇAS PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO—O CASO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 1, p. 33, 2013.

OLIVEIRA, Ronaldo Franco; SOUSA, Rossini Carlos Silva; SOUSA, Karla Cristina Silva. FUNDOS CONTÁBEIS E O FEDERALISMO COOPERATIVO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: uma análise a partir do FUNDEB. **Ensino & Multidisciplinaridade**, v. 2, n. 1, p. 51-73, 2016.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 144, p. 652-670, 2018.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior et al. Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal: Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 42, p. 180-208, 2018.

PAIM, José Henrique. Educação básica no Brasil: desafios e possibilidades dos ensinos infantil e médio. **Palestra no Seminário “Educação básica no Brasil: Desafios e possibilidades dos ensinos infantil e médio”-Mesa de abertura**, 2017.

PALMA, André de; LERUTH, Luc E.; PRUNIER, Guillaume. Towards a principal-agent based typology of risks in public-private partnerships. **Reflets et perspectives de la vie économique**, v. 51, n. 2, p. 57-73, 2012.

PERES, Alexandre José de Souza et al. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb. **Textos para discussão**, n. 39, p. 52-52, 2015.

PERES, U. D. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo**, v. 4, n. 7, p. 65-101, 2016.

PERGHER, Calinca Jordânia. Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul: configuração de competências e de relações (inter) governamentais na oferta e no financiamento. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRGS). 2014.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

_____. Fundos públicos. **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

RADIN, Beryl A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. **Administração Pública: Coletânea. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 2010.**

REIS, Fábio Wanderley. Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. 2010.

RIBEIRO, Márden Pádua; CORNÉLIO, Alice Silva. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. **INTERFACIS**, v. 4, n. 2, p. 51-65, 2019.

ROJAS, M. T. La persistencia de la inequidad escolar en Chile. Una panorámica de las creencias de diversos actores educativos. **Revista de Docencia N**, v. 25, 2005.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. **Journal of political economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. **The American economic review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SHADISH, William R. et al. **Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference/William R. Shadish, Thomas D. Cook, Donald T. Campbell.** Boston: Houghton Mifflin,, 2002.

SMITH, V. Kerry. Feedback Effects and Environmental Resources. **The social benefits of education**, p. 175, 1997.

SOIFER, Hillel David. **Authority over distance: explaining variation in state infrastructural power in Latin America.** Harvard University, 2006.

_____. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 231, 2008.

_____. The sources of infrastructural power: evidence from nineteenth-century Chilean education. **Latin American Research Review**, p. 158-180, 2009.

SORDI, José Osvaldo; NELSON, Reed Elliot; GALINDO, Pedro Reis. Problema da falta de vagas em creches: matriz de loops e a priorização de causas de problemas complexos. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1407-1429, 2014.

SPRUYT, Hendrik. **The sovereign state and its competitors: an analysis of systems change.** Princeton University Press, 1996.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41, n. 3, 1998.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 52, p. 5-28, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

_____. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do estado-membro na política de Assistência social. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas, p.269-297. 2018.

_____; DE CARVALHO, Inaiá MM. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 48, p. 187-212, 1999.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**, v. 2, p. 369-404, 1992.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 00-00, 1999.

TILLY, Charles. *Coercion, Capital and European States*. 1992. Oxford Press.

TOLEDO, Maria Leonor Pio Borges de et al. Condições da educação infantil nas redes municipais: entre arranjos e soluções. NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sônia. **Relatório de pesquisa: educação infantil e formação de profissionais no estado do Rio de Janeiro (1999-2009)**. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2011.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002.

VARIAN, Hal. **Microeconomia**. Elsevier Brasil, 2015.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 21, n. 4, p. 539-548, 2012.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 149-164, 2005.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Retratos da Escola**, v. 5, n. 9, p. 57-68, 2012.

WATTS, Ronald L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: **Territory, Democracy and Justice**. Palgrave Macmillan, London, 2

WEAVER, R; ROCKMAN, Bert A.. Kent. **Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad**. Brookings Institution, 1993.

WEIR, M.; SKOCPOL, T.; EVANS, P. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. **Bringing the state back in**, 1985.

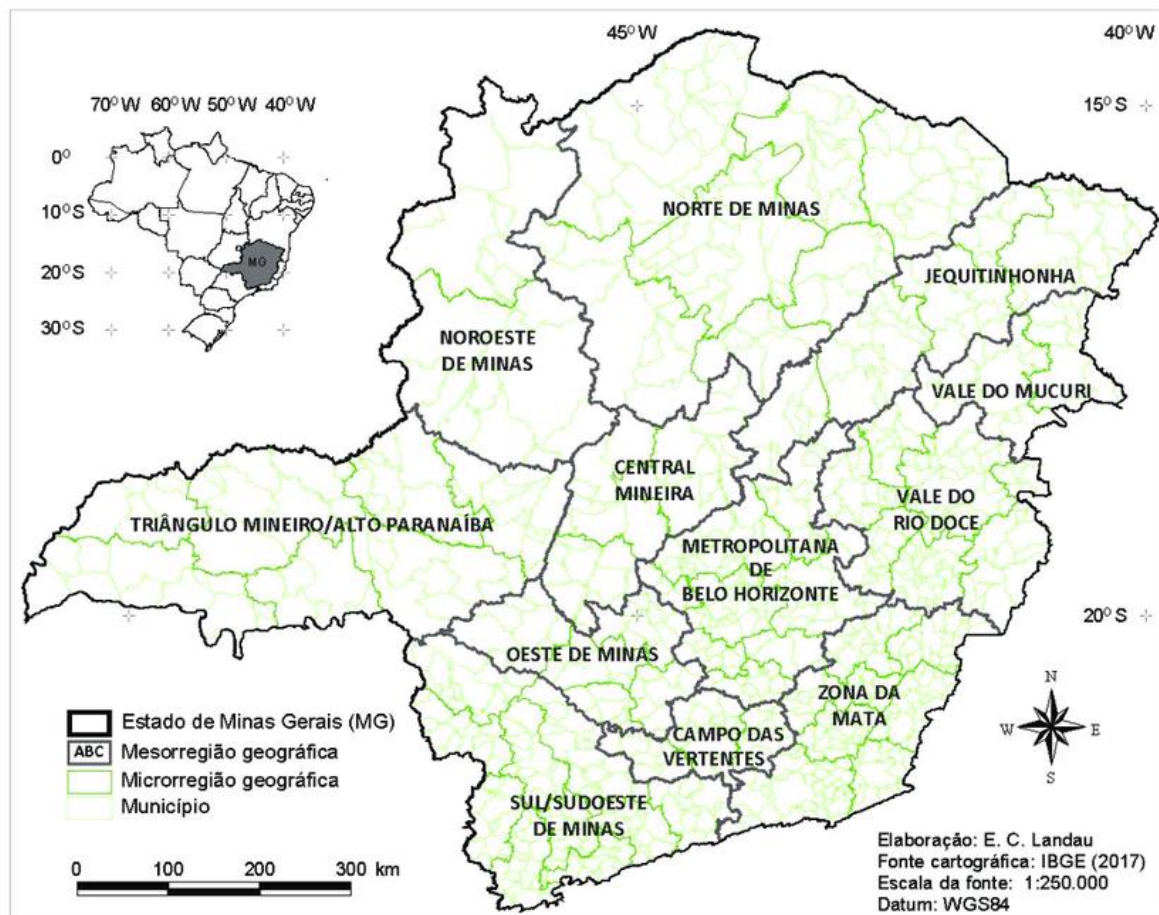
WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola; SKOCPOL, Theda. Understanding American social politics. **The politics of social policy in the United States**, p. 3-27, 1988.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Econometric analysis of cross section and panel data MIT press. **Cambridge, MA**, v. 108, 2002.

ZIBLATT, Daniel. Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 273-289, 2008.

ANEXOS

Anexo I – Mapa das mesorregiões de Minas Gerais



Fonte: Landau et al (2018).