



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Programa de Pós-Graduação em Direito

Curso de Mestrado

Área de Concentração de Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico

**DESAFIOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM
FORTALEZA: UMA ANÁLISE DO ACESSO À CRECHE ENTRE 2007 E 2022**

FORTALEZA-CE

2023

BRUNO DE SOUSA OLIVEIRA

DESAFIOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM
FORTALEZA: UMA ANÁLISE DO ACESSO À CRECHE ENTRE 2007 E 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Profa. Raquel Coelho de Freitas

FORTALEZA-CE

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- O45d Oliveira, Bruno de Sousa.
Desafios na concretização do direito à educação em Fortaleza : uma análise do acesso à creche entre 2007 a 2022 / Bruno de Sousa Oliveira. – 2023.
187 f. : il.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Direito à creche. 2. Acesso à creche. 3. Financiamento público. 4. Educação Infantil. 5. Direito e Políticas Públicas. I. Título.

CDD 340

BRUNO DE SOUSA OLIVEIRA

DESAFIOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM
FORTALEZA: UMA ANÁLISE DO ACESSO À CRECHE ENTRE 2007 E 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Silvia Helena Vieira Cruz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

À minha família, base de toda a minha caminhada.

À minha Lia, companheira para toda a vida, por toda a ajuda e compreensão durante esse período.

A todo o corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC (PPGD-UFC), pelo apoio enquanto comunidade de pesquisa.

À minha orientadora, Professora Raquel Coelho de Freitas, por sempre demonstrar a necessidade de ir além do Direito.

A todos e todas que lutam por um direito à educação de qualidade enquanto elemento básico de redução de desigualdades sociais.

“Os erros causados por dados inadequados são muito menores do que aqueles devido à falta de dados.”

Charles Babbage

RESUMO

Partindo do reconhecimento do direito à creche enquanto direito fundamental cuja concretização depende necessariamente de atuação estatal, o presente estudo busca investigar os desafios que atravessam o seu funcionamento, enquanto política pública, no município de Fortaleza-CE. A pesquisa se baseia em uma compreensão teórica de que o direito fundamental à creche possui conteúdo essencial de suporte fático amplo, o que significa ultrapassar a dimensão de acesso. Apesar disso, e considerando o histórico de insuficiência de vagas em creche no Brasil e em Fortaleza, o levantamento de dados do trabalho focou na dimensão de acesso, em conjunto com a investigação do financiamento público, em Fortaleza-CE de 2007 a 2022. Foram utilizadas como bases da investigação a discussão teórica sobre direito à qualidade na educação, aplicada à etapa creche, bem como a abordagem metodológica Direito e Políticas Públicas (DPP). Com base nos dados compilados, foi possível constatar uma expansão da rede pública de creches em Fortaleza nos últimos 16 anos, período que coincide com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Essa expansão esteve direcionada, em sua maioria, para as regiões da cidade com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e teve como base a expansão da rede própria, sem prevalência do modelo de parceria com organizações da sociedade civil. Embora a Taxa de Atendimento em Creche tenha crescido em Fortaleza-CE no período de 2007 a 2022, o índice mais recente indica uma impossibilidade de atingimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação. Os últimos anos de análise também registraram a maior quantidade de crianças que buscaram creches públicas e não conseguiram vagas, apesar do crescimento observado no período. Entende-se que o estudo traz elementos para a análise crítica da atuação estatal em Fortaleza-CE, apontando os principais desafios na concretização desse direito no período analisado e em sua concretização futura. Por fim, com base na metodologia adotada, aponta-se que esta pesquisa poderá ser replicada em estudos futuros e na análise de outros entes.

Palavras-chave: Direito à Creche; Acesso à Creche; Financiamento Público; Educação Infantil; Direito e Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study seeks to investigate the challenges that face the operation of daycare centers as public policies in the city of Fortaleza-CE, whereas the right to daycare is a fundamental right and its implementation necessarily depends on state action. The research is based on a theoretical understanding that the fundamental right to daycare has essential content with broad factual support, which means going beyond access. Despite this, and considering the history of insufficient places in daycare centers in Brazil and in Fortaleza, the data collection in this work focused on the access dimension, as well as in the investigation of public financing, in Fortaleza-CE from 2007 to 2022. The theoretical discussion on the right to quality in education, applied to the daycare stage, as well as the methodological approach to Law and Public Policies were used as the basis for the investigation. Based on the compiled data, it was possible to observe an expansion of the public daycare network in Fortaleza over the last 16 years, a period that coincides with the establishment of the national Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). For the most part, this expansion was directed to regions of the city with the lowest Human Development Index (IDH) and was based on the expansion of its own network, without the prevalence of the partnership model with civil society organizations. Although the Day Care Attendance Rate has grown in Fortaleza-CE in the period from 2007 to 2022, the most recent index indicates an impossibility of achieving the goals set out in the National Education Plan and the Municipal Education Plan. The last few years of analysis also recorded the largest number of children who sought public daycare centers and were unable to find places, despite the growth observed in the period. The study brings elements for the critical analysis of state action in Fortaleza-CE, pointing out the main challenges in accomplishing this right in the analyzed period and in its future implementation. Finally, based on the chosen methodology, it is pointed out that this research could be replicated in future studies and in the analysis of other entities.

Keywords: Right to Daycare; Access to Daycare; Public Funding; Childcare; Law and Public Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dimensões do Marco Normativo do Direito à Qualidade na Educação.....	48
Tabela 2 – História da vinculação de recursos para a Educação Pública no Brasil	62
Tabela 3 – Alíquotas de vinculação de recursos do FUNDEB – âmbito Estadual.....	64
Tabela 4 – Alíquotas de vinculação de recursos do FUNDEB – âmbito Municipal.....	65
Tabela 5 – Taxa de Atendimento em Creche no Brasil e no Ceará de 2015 a 2019.....	78
Tabela 6 – Taxa de Atendimento em Creche em Fortaleza de 2016 a 2019.....	79
Tabela 7 – Comparação do número de crianças matriculadas em creche no Brasil, no Ceará e em Fortaleza, segundo a metodologia do MEC/INEP e a metodologia do Censo Escolar.....	79
Tabela 8 - Comparação da taxa de atendimento em creche no Ceará, segundo a metodologia MEC/INEP e metodologia utilizando o SINASC.....	81
Tabela 9 - Comparação da taxa de atendimento em creche no Ceará, segundo a metodologia utilizando o SINASC e a metodologia proposta no trabalho.....	83
Tabela 10 – Variação de Matrículas – Rede Pública e Rede Privada – Fortaleza (2006 a 2022)	85
Tabela 11 – Relação matrículas por docente e matrículas por turma na rede pública municipal de creche em Fortaleza (2007 a 2022)	90-91
Tabela 12 – Percentuais de biblioteca ou sala de leitura, de parque infantil e de acesso à internet em unidades escolares públicas municipal em Fortaleza (2007 a 2022)	92
Tabela 13 – População Residente e Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual – Fortaleza (1970 a 2022)	93
Tabela 14 – IDH-B por regionais em Fortaleza	95-96
Tabela 15 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2007 a 2009)	98
Tabela 16 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2007 a 2009)	100

Tabela 17 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2007 a 2009)	100
Tabela 18 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2007 a 2009)	108
Tabela 19 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2007 a 2009)	109
Tabela 20 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2007 a 2009)	109
Tabela 21 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2007 a 2009)	110
Tabela 22 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)	111
Tabela 23 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)	111
Tabela 24 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)	111-112
Tabela 25 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2010 a 2013)	113
Tabela 26 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2010 a 2013)	114
Tabela 27 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2010 a 2013)	114-115
Tabela 28 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2010 a 2013)	120
Tabela 29 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2010 a 2013)	121
Tabela 30 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2010 a 2013)	121-122
Tabela 31 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2010 a 2013)	122

Tabela 32 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)	122-123
Tabela 33 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)	123
Tabela 34 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)	123-124
Tabela 35 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2014 a 2017)	125
Tabela 36 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2014 a 2017)	126
Tabela 37 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2014 a 2017)	127
Tabela 38 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2014 a 2017)	132
Tabela 39 – Demanda Reprimida em Creche – Fortaleza (2014 a 2017)	133
Tabela 40 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2014 a 2017)	133
Tabela 41 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2014 a 2017)	133
Tabela 42 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2014 a 2017)	133-134
Tabela 43 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)	134
Tabela 44 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)	135
Tabela 45 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)	135
Tabela 46 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2018 a 2022)	137-138
Tabela 47 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2018 a 2022)	138-139

Tabela 48 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2018 a 2022)	139
Tabela 49 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2018 a 2022)	145
Tabela 50 – Demanda Reprimida em Creche – Fortaleza (2018 a 2022)	145
Tabela 51 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2018 a 2022)	147
Tabela 52 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2018 a 2022)	147
Tabela 53 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2018 a 2022)	148
Tabela 54 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)	149
Tabela 55 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)	149
Tabela 56 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)	149-150
Tabela 57 – Taxa de Atendimento em Creche – Fortaleza (2007 a 2022)	150
Tabela 58 – Relação entre crianças fora da escola e demanda reprimida – Fortaleza (2014 a 2022)	152
Tabela 59 – Distribuição de creches públicas em Fortaleza por regional (2007 e 2022)	152-153
Tabela 60 - Distribuição de matrículas em creches públicas em Fortaleza por regional (2007 e 2022)	153-154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas Totais em Creche no Brasil segmentadas entre Rede Pública e Rede Privada de 2007 a 2022	20
Gráfico 2 – Matrículas Totais em Creche no Brasil na zona rural segmentadas entre Rede Pública e Rede Privada de 2007 a 2022	21
Gráfico 3 – Investimentos discricionários em Educação Infantil – Governo Federal – 2010 a 2023	23
Gráfico 4 – Matrículas Totais em Creche em Fortaleza (2001 a 2022)	86
Gráfico 5 – Matrículas em Creche (Fortaleza), de 2001 a 2022, segmentadas por tipo de rede (pública x privada)	87
Gráfico 6 - Estabelecimentos com oferta de creche em Fortaleza – 2007 a 2022, segmentados entre privados e públicos	88
Gráfico 7 – Número total de turmas de creche em Fortaleza – 2007 a 2022 – segmentados entre privadas e públicas	89
Gráfico 8 – Quantidade de docentes em creches em Fortaleza – 2007 a 2022 – segmentados por dependência administrativa	90
Gráfico 9 – Distribuição de matrículas públicas em creche – tempo integral e tempo parcial – Fortaleza (2007 a 2022)	151
Gráfico 10 – Execução Orçamentária em Creches Conveniadas/Parceiras em Fortaleza – 2007 a 2022	154
Gráfico 11 – Percentual do Orçamento em Educação Infantil destinado a Creches Conveniadas – Fortaleza – 2007 a 2022	155
Gráfico 12 – Distribuição de vagas públicas – próprias x conveniadas – Fortaleza (2007 a 2022)	156
Gráfico 13 – Gasto em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Fortaleza – 2007 a 2022	156
Gráfico 14 – Gasto em creche em relação ao gasto total em Educação – Fortaleza – 2007 a 2022	157

Gráfico 15 – Despesas com investimentos em relação a despesa total em Educação Infantil – Fortaleza – 2007 a 2022	158
Gráfico 16 – Despesas com remuneração em relação a despesa total em Educação Infantil – Fortaleza – 2007 a 2022	159
Gráfico 17 – Transferências de Recursos adicionais para Educação em Fortaleza – 2007 a 2022 – Fortaleza	159
Gráfico 18 – Receitas Totais do FUNDEB – Fortaleza – 2007 a 2022	160
Gráfico 19 – Despesa com remuneração em relação a execução total de recursos do FUNDEB – 2007 a 2022 – Fortaleza	161
Gráfico 20 – Percentual de gastos em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Capitais de maior rede – 2007 e 2022	162
Gráfico 21 – Percentual de gastos em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Capitais nordestinas – 2007 e 2022.....	163
Gráfico 22 – Percentual de gastos em Creche em relação ao gasto total em Educação – Capitais de maior rede – 2011 e 2022	164
Gráfico 23 – Percentual de gastos em Creche em relação ao gasto total em Educação – Capitais nordestinas – 2011 e 2022	164
Gráfico 24 – Percentual de matrículas públicas municipais em relação ao total de matrículas em creche – capitais de maior rede – 2007 e 2022	165
Gráfico 25 – Percentual de matrículas públicas municipais em relação ao total de matrículas em creche – capitais nordestinas – 2007 e 2022	166
Gráfico 26 – Percentual de matrículas em tempo integral em relação às matrículas totais na rede pública - capitais de maior rede - 2007 e 2022	167
Gráfico 27 – Percentual de matrículas em tempo integral em relação às matrículas totais na rede pública - capitais nordestinas - 2007 e 2022	167
Gráfico 28 – Taxa de Atendimento em Creche – capitais de maior rede – 2007 e 2022..	168
Gráfico 29 – Taxa de Atendimento em Creche – capitais nordestinas – 2007 e 2022 ..	169

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. O DIREITO À CRECHE ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	20
1.1 Direitos Fundamentais e Direito à Creche.....	21
1.2 Políticas Públicas e o Direito à Creche.....	30
1.3 Primeira Infância e Direito à Creche	35
1.4 Investigando a Política Pública de Creche em Fortaleza: considerações metodológicas	39
2. O DIREITO À CRECHE ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DO DIREITO: BASE NORMATIVA PARA A ANÁLISE DA DIMENSÃO DE ACESSO	46
2.1 O Direito à Qualidade na Educação e a Educação Infantil.....	47
2.2 O Direito Público Subjetivo à Creche: considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)	50
2.3 O financiamento da Educação enquanto elemento de análise do acesso à creche ...	61
2.4 Planos de Educação e as metas de expansão do acesso à creche	71
2.5 Considerações Metodológicas sobre as estimativas de atendimento em creche	76
3. O ACESSO À CRECHE EM FORTALEZA: UMA ANÁLISE DE 2007 A 2022	85
3.1 Breves considerações sobre o perfil do município de Fortaleza	92
3.2 Acesso à creche em Fortaleza: 2007 a 2009	96
3.2.1 A Creche no Plano Plurianual (PPA)	96
3.2.2 A Creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)	97
3.2.2.1 A Creche no exercício financeiro de 2007	101
3.2.2.2 A Creche no exercício financeiro de 2008	103
3.2.2.3 A Creche no exercício financeiro de 2009	105
3.2.3 Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial	108
3.3 Acesso à creche em Fortaleza: 2010 a 2013	112
3.3.1 A Creche no Plano Plurianual (PPA)	112
3.3.2 A Creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)	113
3.3.2.1 A Creche no exercício financeiro de 2010.....	115

3.3.2.2 A Creche no exercício financeiro de 2011	116
3.3.2.3 A Creche no exercício financeiro de 2012	118
3.3.2.4 A Creche no exercício financeiro de 2013	119
3.3.3 Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial	120
3.4. Acesso à creche em Fortaleza: 2014 a 2017	124
3.4.1 A Creche no Plano Plurianual (PPA)	124
3.4.2 A Creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)	125
3.4.2.1 A Creche no exercício financeiro de 2014	126
3.4.2.2 A Creche no exercício financeiro de 2015	127
3.4.2.3 A Creche no exercício financeiro de 2016	129
3.4.2.4 A Creche no exercício financeiro de 2017	130
3.4.3 Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial	131
3.5. Acesso à Creche em Fortaleza: 2018 a 2022	136
3.5.1 A Creche no Plano Plurianual (PPA)	136
3.5.2 A Creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)	137
3.5.2.1 A Creche no exercício financeiro de 2018	140
3.5.2.2 A Creche no exercício financeiro de 2019	141
3.5.2.3 A Creche no exercício financeiro de 2020	142
3.5.2.4 A Creche no exercício financeiro de 2021	143
3.5.2.5 A Creche no exercício financeiro de 2022	144
3.5.3 Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial	145
3.6 Resumo de Indicadores do período estudado e análise comparativa com as capitais brasileiras	150
4. CONCLUSÃO	171
5. REFERÊNCIAS	175

INTRODUÇÃO

Na análise de determinada questão social a dimensão jurídica sempre poderá ser encontrada, variando o seu nível de funcionalidade enquanto ferramenta de explicação. Por mais que não se possa atribuir ao fenômeno jurídico a gênese de questões sociais, ignorá-lo também não se mostra adequado a melhor compreensão de tais questões.

Essa divagação inicial tem o condão de introduzir a dualidade com a qual o presente trabalho será conduzido. Sempre considerando a dimensão jurídica do fenômeno social de acesso (ou sua falta) à creche e sempre entendendo a limitação dessa mesma dimensão jurídica em sua explicação.

Ignorar essa dimensão, portanto, não é uma opção metodológica coerente com uma pesquisa em direito, mas a sua articulação com outras dimensões sociais se afigura propícia na apresentação de resultados que somente a análise estritamente jurídica não poderia apresentar. Essa é a vantagem do fazer científico, que ao explicitar suas bases de investigação, submete seus resultados à crítica. Essas críticas devem ser direcionadas ao se considerar as próprias bases da pesquisa.

É por esta razão que se optou por utilizar uma citação de Charles Babbage que traz uma reflexão sobre a produção de dados. Embora se tenha buscado o rigor metodológico na produção dos dados da presente pesquisa, sabe-se que os mesmos estão sujeitos a análises críticas e eventuais correções. Mesmo neste cenário, entende-se que este trabalho já possibilita alguns avanços ao produzir dados que seguiam, até então, ignorados, além de identificar outros que carecem de produção e que não foram objeto do estudo.

Se a questão de fundo que se coloca para a pesquisa é investigar as razões pelas quais o município de Fortaleza não consegue garantir vagas em creches para todas as crianças que demandam, a produção de dados específicos sobre acesso e a identificação de lacunas em sua produção são elementos chaves na busca por respostas. A investigação da dimensão jurídica do acesso a creche, neste sentido, possibilita identificar padrões de atuação estatal que se relacionem com o comportamento da rede pública de creche em Fortaleza.

No capítulo 1 do estudo são apresentadas as bases teóricas que nortearão a pesquisa. Iniciando por considerações sobre as possibilidades de investigação da creche enquanto objeto de estudo do direito, é realizada uma breve explanação sobre as chamadas teorias dos direitos fundamentais, até se apresentar o viés teórico adotado na pesquisa.

Esse viés consiste em classificar o conteúdo do direito fundamental à creche enquanto composto por um suporte fático amplo, o que significa não excluir à priori nenhum elemento de seu conteúdo e que demandará, no caso de direitos sociais, um maior ônus argumentativo por parte do Estado ao realizar determinada ação que implique na restrição deste direito.

Ainda no capítulo 1 são apresentadas as relações possíveis entre a direito fundamental à creche e os estudos da chamada primeira infância, sobretudo na correlação entre expansão do acesso a creche e redução de desigualdades sociais. Na finalização do primeiro capítulo são explicitadas as bases metodológicas da investigação, consistente na aplicação da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).

No capítulo 2 são apresentadas as bases normativas da pesquisa, relacionando-as com as bases teóricas e metodológicas percorridas no capítulo 1. Inicia-se pela apresentação do que se entende por direito à qualidade na creche, indicando a complexidade de elementos que são considerados na definição do conteúdo jurídico dessa qualidade e as razões pelas quais se optou por analisar a dimensão de acesso por meio da análise da distribuição de matrículas e do financiamento público.

Na sequência do capítulo 2 é realizada uma síntese da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a exigibilidade do direito à creche enquanto direito público subjetivo, perpassando temas como mínimo existencial e reserva do possível. Ainda no capítulo 2 são apresentadas noções gerais sobre orçamento público e planos de educação, de modo a nivelar as bases que serão essenciais para a leitura do capítulo 3. Ao final do capítulo 2 é apresentada ainda uma proposta autoral de cálculo da Taxa de Atendimento em creche, com base em estudos anteriores e numa busca por aprimorar o monitoramento da meta de expansão do acesso a creche.

É no capítulo 3 que se inicia a análise dos dados levantados sobre o funcionamento da rede de creche em Fortaleza de 2007 a 2022. Começa o capítulo 3 pela apresentação de dados gerais sobre o perfil sociodemográfico do município de Fortaleza

e de indicadores sobre a rede de creche que não se relacionam diretamente com acesso e financiamento, mas que compõem o componente de qualidade.

A análise do período de 2007 a 2022 é subdividida em 4 períodos, que vão de 2007 a 2009, 2010 a 2013, 2014 a 2017 e 2018 a 2022. Essa divisão objetivou alinhar os períodos com o início de vigência do FUNDEB, no ano de 2007, e o período de vigência do Plano Plurianual (PPA) de cada período, facilitando assim a análise dos dados apresentados.

Para cada período estudado foram apresentados dados gerais sobre a situação fiscal do município e sobre o financiamento da Educação. Em seguida, cada ano é apresentado de forma individualizada, analisando-se a execução orçamentária relacionada à creche, buscando identificar o perfil das despesas, com destaque aos gastos com as creches conveniadas.

Ao final de cada período de análise são apresentados dados sobre as matrículas, segmentando informações sobre o tipo de rede (público ou privada) e o tipo de matrícula (tempo parcial ou tempo integral). Para cada período de análise também é apresentada a distribuição espacial de creches públicas e de matrículas por regional, relacionando com os índices de desenvolvimento humanos de cada região.

Ao final do capítulo, os principais dados coletados são organizados e sintetizados para todo o período de análise, apresentando considerações sobre toda a série histórica de estudo. De modo a possibilitar uma análise que extrapole o funcionamento da própria rede de Fortaleza, são realizadas algumas comparações com as capitais brasileiras de maior rede e com as capitais dos Estados do Nordeste.

1- O DIREITO À CRECHE ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DO DIREITO

O presente trabalho busca investigar uma etapa específica da Educação Infantil: a creche. A base do trabalho está no reconhecimento da creche enquanto direito público subjetivo cuja concretização depende necessariamente da ação estatal e cuja garantia de acesso e de qualidade encontram desafios históricos e atuais.

O estudo da creche pode se dar de diversas maneiras. Sob uma perspectiva sociológica poder-se-ia investigar o desenvolvimento do acesso à creche ao longo da história brasileira, relacionando-o a proposições teóricas que debatam temas como gênero, raça, desenvolvimento infantil, entre outros.

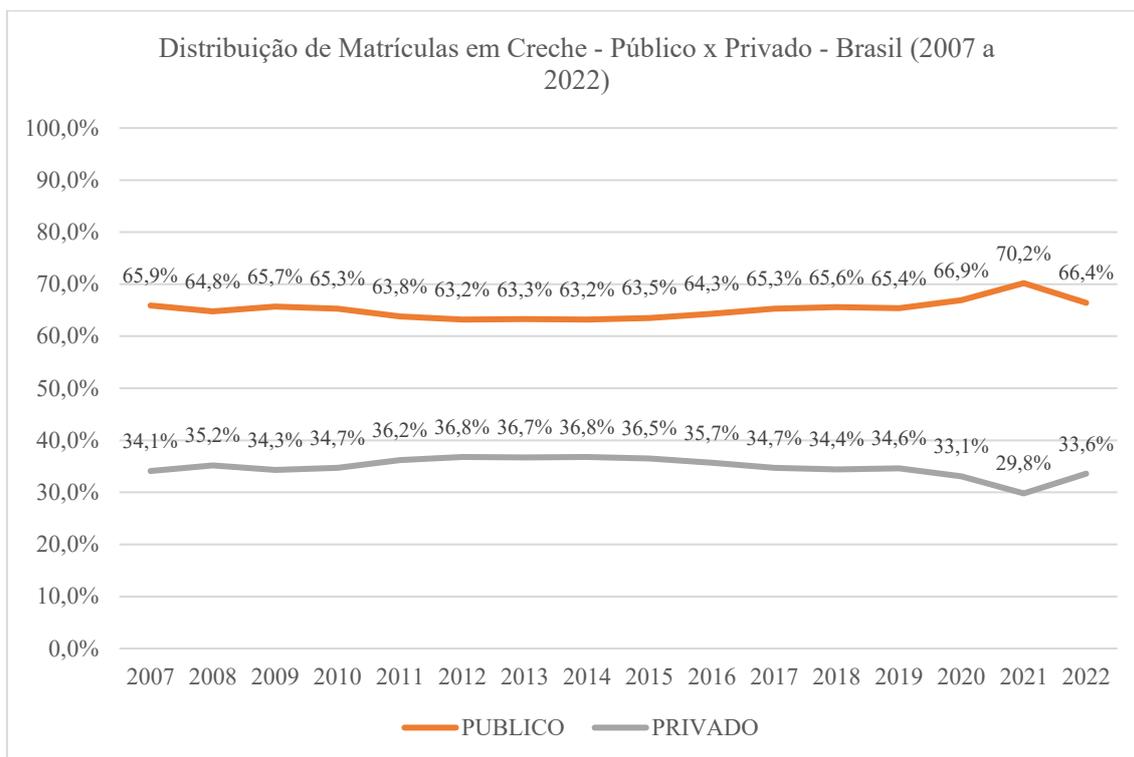
Já sob uma perspectiva econômica, a investigação poderia se centrar nos impactos econômicos da expansão do acesso a creche, estudando variáveis como renda e escolarização. Do ponto de vista da teoria da educação, a investigação poderia ocorrer sob aspectos pedagógicos relacionados a práticas educativas na escola.

Enquanto objeto de estudo do direito, por sua vez, entende-se que a contribuição do presente trabalho se relaciona a investigação da creche enquanto direito fundamental cuja concretização deve se dar por meio da ação estatal, por força de comando constitucional. Essa assertiva lança as bases da investigação, a qual passará pelas discussões sobre direitos fundamentais e políticas públicas.

Ao se afirmar que o direito à creche depende necessariamente da atuação estatal, não se está afirmando que cabe exclusivamente ao Estado a garantia da educação com o fornecimento direto de vagas, por exemplo. A própria Constituição Federal estabeleceu um modelo em que a atuação de entidades não estatais com e sem fins lucrativos é autorizada.

As metas relacionadas à expansão da educação infantil, para citar um exemplo, não fazem distinção entre matrículas públicas e privadas. No entanto, ao se analisar a série histórica de matrículas em creche no Brasil de 2007 a 2022, percebe-se uma prevalência das matrículas públicas, as quais correspondem a mais de 60% do total de matrículas em todo o período, chegando ao patamar máximo de 70% em 2021, ano de pandemia:

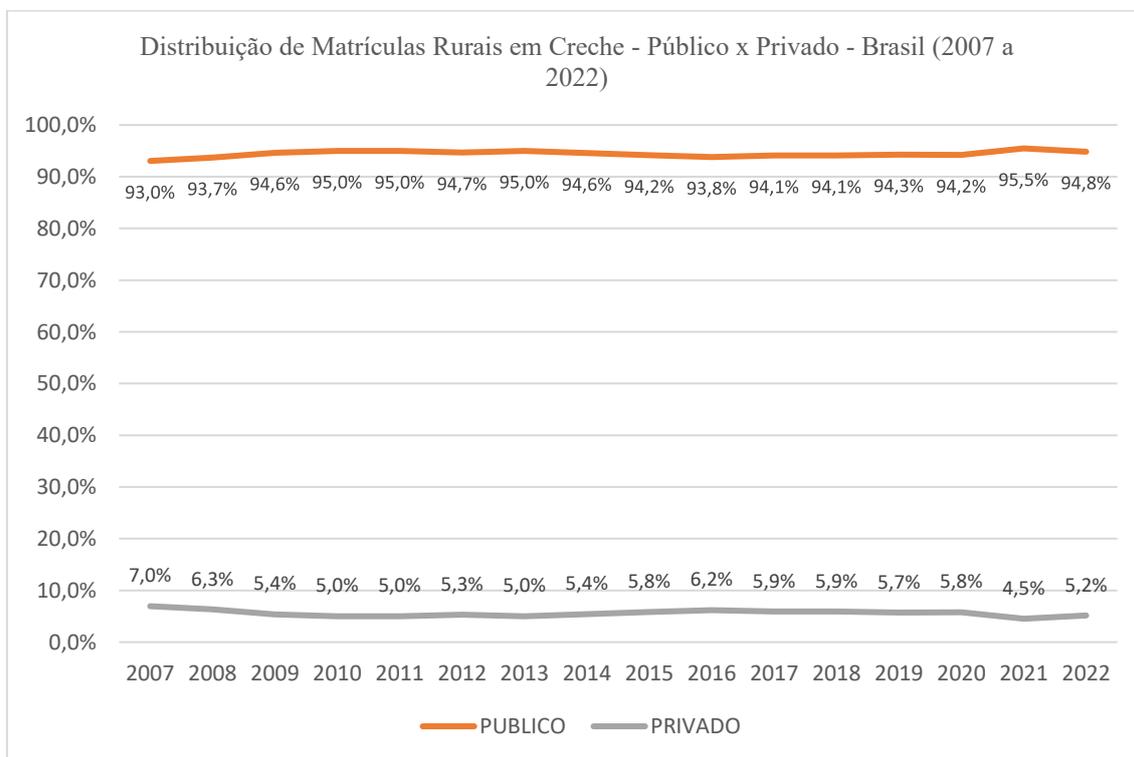
Gráfico 01 – Matrículas Totais em Creche no Brasil segmentadas entre Rede Pública e Rede Privada de 2007 a 2022



Fonte: Censo Escolar/INEP. Elaboração: Autor.

O contexto de dependência da atual estatal se mostra ainda mais patente na zona rural brasileira, ilustrado na série histórica abaixo, na qual o menor índice de matrículas públicas em relação ao total de matrícula em creche nas zonas rurais foi de 93%:

Gráfico 2 – Matrículas Totais em Creche no Brasil na zona rural segmentadas entre Rede Pública e Rede Privada de 2007 a 2022



Fonte: Censo Escolar/INEP. Elaboração: Autor.

Para além da garantia propriamente dita do acesso à educação por meio da oferta de vagas, cabe destacar que o funcionamento de instituições de ensino não estatais depende necessariamente da observância dos parâmetros de qualidade educacionais estabelecidos em nível nacional, além de que o referido funcionamento deve ser precedido de autorização pelo Poder Público competente, ao qual caberá também a avaliação da qualidade do ensino.

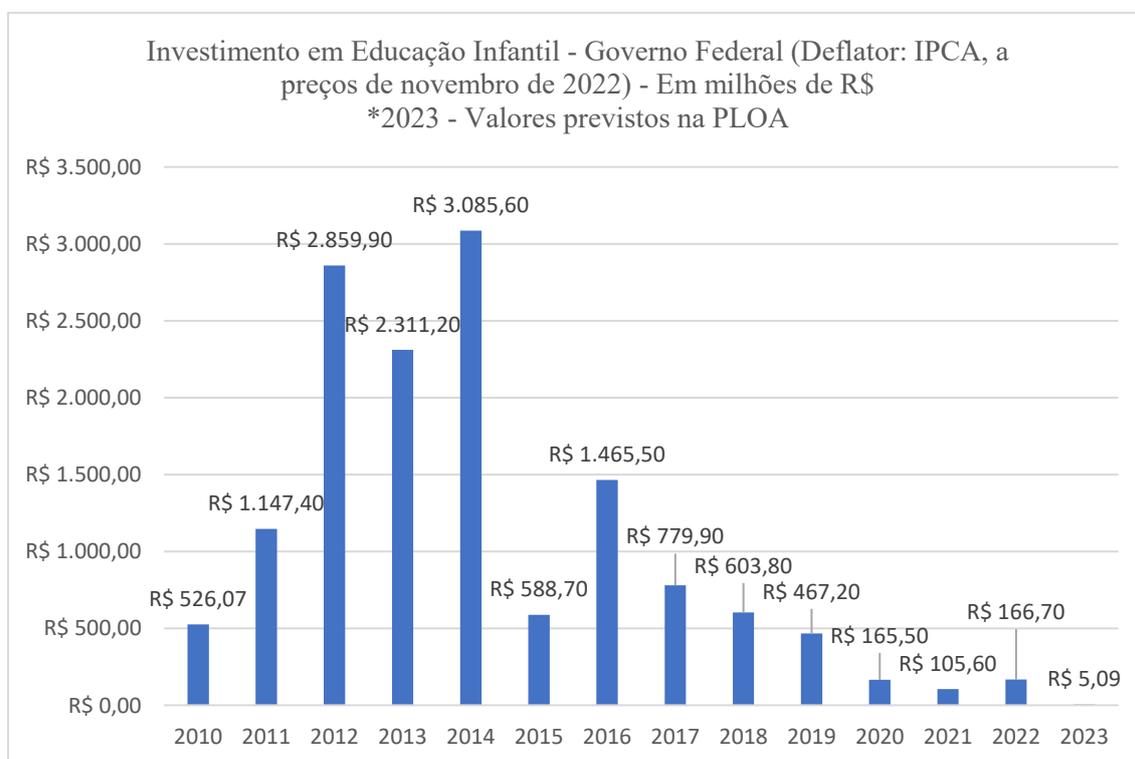
Especificamente sobre o acesso à creche, que está compreendida dentro da etapa Educação Infantil, tem-se que a competência por sua garantia é atribuída prioritariamente aos Municípios¹. Desse modo, quando se tratar de atuação estatal por meio de políticas públicas que garantam o acesso à creche, a análise deve necessariamente se voltar para a atuação do ente municipal.

¹ Art. 211, §2º, Constituição Federal de 1988.

Essa atuação, no entanto, não deve ser analisada de forma descontextualizada. Uma primeira questão a ser levada em consideração é o perfil do município, ou seja, se o mesmo é de pequeno, médio ou grande porte ou se é predominantemente rural ou urbano.

Outro ponto diz respeito à análise de suas finanças públicas e de sua situação fiscal, analisando-se a sua capacidade orçamentária de investir recursos próprios nas políticas públicas relacionadas à creche, bem como seu nível de dependência de repasse de recursos por parte de outros entes. A discussão de fundo é o próprio pacto federativo, mas a análise da municipalidade é uma premissa a ser observada. Exemplifica-se esse tema com a apresentação de dados de investimentos da União em Educação Infantil de 2010 a 2022, além da previsão para 2023:

Gráfico 03 – Investimentos discricionários em Educação Infantil – Governo Federal – 2010 a 2023



Fonte: SIGA Brasil. Elaboração: Autor

Se as políticas públicas são constituídas de etapas de planejamento que devem levar em consideração a quantidade de recursos disponíveis, o cenário apresentado no Gráfico 03 aponta para uma dificuldade de realizar esse planejamento levando-se em conta aportes do Governo Federal. Esse cenário deve ser levado em consideração na análise da atuação estatal local na concretização do direito à creche, sobretudo na indicação nos desafios para a expansão da rede.

Veja, se as políticas públicas são mecanismos de transformação social, podendo ser orientadas para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (SILVA, 2001), é imprescindível investigar as condições materiais de sua concretização, o que significa investigar se o seu financiamento é adequado e suficiente.

Nesse sentido, o orçamento público é um dos principais instrumentos para a viabilização das políticas públicas de atenuação das desigualdades sociais, combinando tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa (GIACOMONI, 2010).

Em síntese, o orçamento público é um instrumento que assegura a materialidade da ação planejada do Estado, espelhando a primazia dada a políticas públicas específicas em uma gestão governamental, além de ser determinado por escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e intencionalidades em contextos que expressam conflitos e interesses diversos. Está no orçamento público o verdadeiro espaço negligenciado no projeto de concretização dos direitos fundamentais (VALLE, 2018).

Para essa análise específica da creche, portanto, é essencial compreender o funcionamento do financiamento público de educação, compreendendo os mecanismos de vinculação, de aplicação mínima de recursos² e da existência de fundos específicos para educação que perpassam a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, fundamental será a análise da política de fundos, iniciando-se pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, e passando pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual se tornou permanente em 2020³, em um formato que prevê uma nova sistemática de financiamento para a educação infantil, incluindo a creche. Em linhas gerais, há uma correlação entre orçamento público e políticas sociais que precisa ser considerada.

A compreensão de que a análise do financiamento público ultrapassa uma análise estritamente financeira tem como base, no presente trabalho, a articulação entre

² Art. 212 da Constituição Federal de 1988.

³ Emenda Constitucional nº 108/2020

direito e políticas públicas. Conforme será melhor detalhado em tópico próprio, escolheu-se como norte metodológico a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).

Destaca-se inicialmente que uma das bases dessa abordagem é o estabelecimento de parâmetros para documentar, analisar e compreender de forma sistemática os padrões de ação estatal, partindo de sua dimensão jurídica. Assim, o objeto da abordagem DPP é a ação governamental em escala ampla e conformada por regras e processos jurídicos sobre problemas sociais complexos (BUCCI, 2019).

Desse modo, ao se propor analisar as políticas educacionais do município de Fortaleza voltadas para a concretização do direito fundamental à creche, o presente estudo partirá de sua dimensão jurídica, expressa nas mais diversas normas relativas ao funcionamento, financiamento e parâmetros educacionais, combinando-os com uma análise qualitativa de dados educacionais diversos, a serem descritos ao longo do trabalho.

Nos tópicos seguintes, portanto, serão delineados os referenciais teóricos utilizados e as bases de dados que serão exploradas durante a pesquisa, em especial na apresentação dos resultados e discussão no Capítulo 3.

1.1 – Direitos Fundamentais e Direito à Creche

A educação é um direito fundamental de status constitucional. É um direito social previsto no art. 6º da CF/88, cujo dever estatal de garantia está expresso no art. 205, também da Constituição.

Se a disputa pela execução do orçamento público, conforme dito anteriormente, reflete as prioridades e os modelos de atuação estatal em determinado período histórico, o mesmo também pode ser dito quanto à disputa pela forma de atuação do estado na garantia do direito à educação.

A atuação estatal, embora não necessariamente se vincule a determinada corrente de pensamento teórico, guarda relação com o que se pode atribuir como conteúdo do direito fundamental à educação. Esse conteúdo e suas disputas atravessam a atuação tanto do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário e do Executivo.

Neste momento inicial do estudo, a investigação do conteúdo passará por discussões teóricas envoltas nas chamadas teoria dos direitos fundamentais. Como se pretende analisar a materialização da atuação do município de Fortaleza na garantia do

direito à creche em determinado período histórico, torna-se necessário estabelecer parâmetros para a análise dessa atuação. Não se pretende aqui, portanto, elaborar uma revisão bibliográfica sobre as teorias dos direitos fundamentais, mas apenas indicar de qual opção teórica se parte, dentre diversas outras que poderiam ser adotadas.

A investigação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais serve para se buscar a definição daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais, a relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições, bem como buscar a fundamentação tanto do que é protegido como de suas restrições (SILVA, 2006).

O modelo de análise do conteúdo essencial dos direitos fundamentais adotado na perspectiva teórica deste trabalho é apontado por Silva (2006, p. 25) como meio de:

alargar o âmbito de proteção dos direitos fundamentais ao máximo e considerar toda e qualquer regulamentação como uma potencial - ou real - restrição, ao mesmo tempo em que coloca os termos do problema às claras - direitos fundamentais são restringíveis - impõe um ônus argumentativo àquele responsável pela restrição, que não está presente em modelos que escamoteiam essas restrições por meio de definições de limites quase jusnaturalistas aos direitos fundamentais ou que escondem restrições atrás do conceito de regulamentação.

Essa proposta busca conferir transparência às atividades de intervenção em direitos fundamentais, afastando-se das teorias que buscam definir um conteúdo *a priori* e de caráter absoluto aos direitos fundamentais (SILVA, 2006). É a partir da Teoria dos Princípios de Alexy (2008) que o autor propõe um caminho teórico até a delimitação de seu entendimento do que seria o conteúdo essencial dos direitos fundamentais.

Antes de ser uma catalogação de posições teóricas diversas para uma posterior adoção da “melhor” teoria, a opção pela utilização da Teoria dos Princípios de Alexy se fundamenta por uma questão de coerência argumentativa (SILVA, 2006). Linha parecida será buscada no presente trabalho, dado que o aprofundamento sobre as diversas teorias relativas ao conteúdo essencial dos direitos fundamentais não é o objeto aqui investigado.

Inicia o autor o seu percurso a partir da diferenciação entre regras e princípios, sendo aquelas materializadas em direitos definitivos de realização total, enquanto estes são de realização parcial e se constituem em mandamentos de otimização que exigem que

algo seja realizado na maior medida possível e diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes (SILVA, 2006).

Os direitos fundamentais, a exemplo do direito à educação, se manifestam enquanto princípios. Um passo adiante, partindo dessa diferenciação entre regras e princípios, está na definição do suporte fático dos direitos fundamentais. Nesse sentido, aponta-se para a diferenciação entre as posições teóricas que adotam o conceito de suporte fático restrito e de suporte fático amplo, indicando que o seu trabalho utiliza o conceito de suporte fático amplo, que será o mesmo utilizado na presente pesquisa (SILVA, 2006).

Justifica o autor, seguindo sua linha argumentativa, que a ideia de suporte fático amplo é corolário lógico da adoção dos pressupostos teórico da teoria dos princípios de Alexy, isto porque:

No caso dos princípios, não se pode falar em realização sempre total daquilo que a norma exige. Ao contrário: em geral, essa realização é apenas parcial. Isso, porque, no caso dos princípios, há uma diferença entre aquilo que é garantido (ou imposto) *prima facie* e aquilo que é garantido (ou imposto) definitivamente (SILVA, 2006, p.30)

Assim, enquanto as teorias que defendem o suporte fático restrito possuem como premissa a exclusão prévia de certas ações, estados ou posições jurídicas do âmbito de proteção de determinado direito fundamental, o conceito de suporte fático amplo não realiza nenhuma exclusão prévia (SILVA, 2006). Em síntese, para o conceito de suporte fático amplo:

toda ação, estado ou posição jurídica que possua alguma característica que, isoladamente considerada, faça parte do "âmbito temático" de um determinado direito fundamental, deve ser considerada como abrangida por seu âmbito de proteção, independentemente da consideração de outras variáveis. (SILVA, 2006, p. 26)

A repercussão dessa posição teórica na análise do direito fundamental à educação consiste na constatação de que, embora considerando o conteúdo do direito à educação, *prima facie*, ilimitado, a sua não implementação integral depende de um ônus argumentativo demonstrável publicamente, a exemplo de limitações de ordem pedagógica ou financeira (XIMENES, 2014).

Essa posição aumenta a proteção aos direitos fundamentais, na medida em que “qualquer diminuição da proteção não está na abertura das possibilidades de restrição,

já que elas impõem um ônus argumentativo ao legislador, ao juiz e ao administrador” (SILVA, 2006, p. 28).

A diminuição da proteção aos direitos fundamentais ocorreria em teorias, a exemplo da que considera o suporte fático restrito, que necessitam recorrer a conceitos como limites imanentes e conteúdos absolutos, que possuem caráter mais arbitrário e que flexibilizam o ônus argumentativo dos responsáveis pela concretização de determinado direito fundamental (SILVA, 2006).

Exemplo prático dessa limitação estariam em posições que delimitam o conteúdo do direito fundamental ao chamado mínimo existencial (TORRES, 2001; 2009). Para Ximenes (2014, p.121):

O problema prático, como será visto, não está no reconhecimento da exigibilidade do mínimo social, mas sim na limitação da exigibilidade ao mínimo social, uma vez que se descarta um conjunto amplo de pretensões da esfera de proteção jurídica (...) O enfoque, principalmente em torno do conceito de mínimo existencial, pode levar à exclusão, na prática, destas dimensões do âmbito de proteção jurídica do direito à educação. Por essa razão, a ideia de ampliação ou maximização de seu conteúdo jurídico é um aspecto-chave para a compreensão da dimensão qualitativa desse direito

Assim, considerando as discussões teóricas observadas no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, o presente trabalho terá como enfoque a vertente que considera que a definição do conteúdo dos direitos fundamentais deve ser baseada no chamado suporte fático amplo.

Retomando a ideia do tópico anterior de ser a educação um direito público subjetivo, necessário se faz desenvolver o raciocínio para melhor apreender o sentido que aqui se adota sobre esse direito social e, especificamente, sobre a Educação Infantil.

Justificando as diferenças na análise do conteúdo fundamental entre as chamadas liberdades públicas e os direitos sociais, Silva (2014) sintetiza que é no conjunto de ações estatais relacionadas à realização de determinado direito social que se deve buscar o seu conteúdo e, portanto, os elementos do suporte fático de seu âmbito de proteção.

A consequência desse raciocínio é o destaque necessário à análise da ação ou omissão estatal relacionada à determinado direito social. Mais do que isso, deve-se voltar o olhar para a fundamentação apresentada pelo Estado para a realização ou não de determinada ação. Assim, a análise dessa fundamentação, em especial dos seus elementos

jurídicos-constitucionais, guarda relação direta com a exigibilidade de ações concretas do Poder Público para garantia de determinado direito social. (SILVA, 2014)

Sintetizando tal raciocínio para o tema que se pretende investigar, surge um questionamento central para o trabalho: quais são os parâmetros para avaliar se as ações do Poder Público Municipal de Fortaleza em relação à creche são suficientes para garantir esse direito social com qualidade?

Menciona-se, a título de exemplificação, que no dia 29 de janeiro de 2020 foi proferida decisão judicial⁴, determinando que o município de Fortaleza garantisse o direito à creche através da criação de vagas suficientes para atender à demanda reprimida no município, estipulando-se a criação de 7.725 novas vagas para atender demanda reprimida registrada em 2019, e de mais 1.964 vagas por ano de 2020 a 2025 (MPCE, 2020).

Partindo da ideia de suporte fático amplo, no entanto, mesmo que a situação apresentada fosse diversa, ou seja, supondo-se que não houvesse necessidade de criação de novas vagas e que todas as crianças que demandassem⁵ vagas estivessem inseridas na rede de ensino, não se poderia afirmar que o direito fundamental à creche estaria garantido.

Para além disso, mesmo que se parta de posições teóricas diversas, a exemplo da citada corrente que defende o suporte fático restrito, não se visualiza nenhuma proposição teórica que retire do conteúdo essencial do direito fundamental à creche a sua dimensão de acesso.

Mesmo parecendo óbvio, conforme será demonstrado adiante no trabalho, a dimensão do acesso se constitui em desafio histórico na garantia do acesso à creche (COUTINHO; ALVES, 2018; CRUZ, 2005; CAMPOS, ROSEMBERG, 1992). Sintetizando essas questões, Ximenes aponta, em relação as diversas correntes teóricas que investigam o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, que:

No caso de “violações grosseiras”, mesmo que por caminhos argumentativos diferentes, os enfoques tendem a chegar ao mesmo resultado prático. (...) A diferenciação prática dos enfoques teórico ocorre, justamente, na análise de questões complexas relacionadas à garantia do direito, como costumam ser as

⁴ Ação Civil Pública nº 0111680-81.2019.8.0001, em trâmite na 3ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Fortaleza-CE

⁵ Fala-se em demanda em razão da matrícula em creche não ser obrigatória

demandas relacionadas à qualidade educativa, à igualdade de oportunidades e à não discriminação (XIMENES, 2014, p. 152)

Nesse ponto, embora o presente estudo tenha como foco a análise do direito fundamental à creche em sua dimensão de acesso, isto não significa desconsiderar que o conteúdo essencial deste direito fundamental possui, sob o enfoque teórico adotado, um conteúdo mais amplo. No entanto, também como será demonstrado ao longo da pesquisa, o foco exclusivo no acesso à creche, combinado com análise da dimensão orçamentária, já trazem elementos que indicam que mesmo a discussão sobre o acesso se constitui de certa complexidade.

Retomando o ponto inicial desse tópico, mesmo que não se vá investigar outros elementos qualitativos do direito à creche, o elemento acesso também demanda uma definição do seu âmbito de proteção, de suas possíveis restrições e da fundamentação dessas possíveis restrições.

1.2 – Políticas Públicas e o Direito à Creche

Conforme discutido no tópico anterior e considerando o referencial teórico apresentado, tem-se que a delimitação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais passará necessariamente pela análise da atuação estatal. Para a análise do direito à creche, conforme será explanado em tópico próprio⁶, afasta-se de teses que fundamentem a ausência de dever estatal de sua garantia.

Assim, será considerado que o conteúdo essencial do direito fundamental à creche possui suporte fático amplo e, portanto, a atuação estatal e as possíveis restrições a esse direito fundamental demandarão um ônus argumentativo considerável. A partir dessa linha de raciocínio, se entende que é na relação entre direito e políticas públicas que se pode analisar, de forma ordenada e sistematizada, a atuação estatal.

Parte-se de um exemplo prático para desenvolver esse argumento. Supondo-se que no início do ano de 2022 determinada família buscou vaga em creche para uma criança de 2 anos. Ao se direcionarem à escola mais próxima, obtiveram a informação de que não só não havia vaga disponível, mas que existia uma fila de espera de mais de 50 crianças, todas daquela mesma região.

Diante da informação de negativa da matrícula, a família consegue obter, por meio de ação judicial, sentença determinando ao Município a garantia imediata da

⁶ Tópico 2.1

matrícula daquela criança. O Município, diante do mandamento judicial, procede com a matrícula daquela criança na creche, mesmo que signifique, em termos práticos, a desconsideração da existência da fila de espera e a possibilidade da turma na qual a criança fora inserida ultrapassar o limite máximo estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC) de crianças por docente.

Essa situação, que não está afastada da realidade de diversos municípios brasileiros, exemplifica uma possibilidade de investigação da atuação do Poder Executivo por meio da consideração da sua relação com o Poder Judiciário, no qual temas como mínimo existencial e reserva do possível poderiam ser explorados. (LEMES, 2019; BARCELLOS, 2008)

Não se está negando, também, a existência de exitosas experiências de litigância coletiva na seara do direito fundamental à educação (SILVEIRA; *et al*, 2020), as quais necessariamente ultrapassam uma análise individualista do processo, no que convencionou chamar de Processo Estrutural (VITORELLI, 2022).

A abordagem do presente estudo, sem desconsiderar a importância de outras análises, se centra na investigação da atuação estatal em ampla escala, o que se dá por meio de políticas públicas. É a atividade típica de executar a política que será essencialmente abordada.

Nesse ponto, importa ressaltar que se entende, conforme apontado por Maria Paula Dallari Bucci (2002), que os diversos modelos de ação estatal são utilizados ao mesmo tempo, sendo na análise da atividade social específica que se pode identificar possíveis padrões de predominância e as consequências materiais da adoção de determinado modelo. O próprio funcionamento da etapa creche em Fortaleza é ilustrativo disso.

A etapa creche da rede pública de ensino de Fortaleza é composta basicamente por dois modelos de creche: diretas (ou patrimoniais) e conveniadas⁷. Em linhas gerais, nas creches diretas o poder público municipal tem responsabilidade integral pelo seu funcionamento, o que compreende a gestão pedagógica, administrativa e de infraestrutura desses equipamentos (NASCIMENTO; SILVA, 2017).

⁷ As creches conveniadas ainda se dividem nos modelos prédio privado e prédio público. Ademais, com o advento da Lei 13.019/2014, o termo mais adequado passou a ser Creches Parcerias, remetendo-se a categoria de parceria definida na legislação.

Nas creches conveniadas, por sua vez, a gestão pedagógica e administrativa fica a cargo de organizações sociais sem fins lucrativos, havendo aporte de recurso público para o seu funcionamento (NASCIMENTO; SILVA, 2017), na modalidade fomento (MARRARA; CESÁRIO, 2016). Os dois modelos podem ser utilizados para contrapor as noções de Estado enquanto prestador direto de serviços públicos e de Estado enquanto gerenciador de serviços (NOHARA, 2012).

Enquanto a primeira noção relaciona-se sobretudo com o papel atribuído ao Estado a partir do Projeto Constituinte de 1988 de prestador de serviços públicos⁸ (LIBERATI, 2013), a segunda noção encontra uma síntese na atribuição ao estado das funções de promotor e regulador de serviços e bens, como exposto no bojo da Reforma Administrativo da década de 90 no chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (NOHARA, 2012).

Essa disputa acerca do modelo de estado adequado, considerando sua responsabilidade pela garantia dos direitos sociais, tem na questão do gasto público um dos seus pontos de maior tensão (BARCELOS, 2008; VALLE, 2018). O debate se coloca entre a gestão dos gastos públicos e o papel do estado definido na Constituição de garantidor de direitos sociais por meio da prestação de serviços públicos.

Desta forma, a opção pelos diferentes modelos de atuação, ou a sua aplicação simultânea, no caso da Educação Infantil, deve se aproximar da própria ideia de Política Pública enquanto ação coordenada em escala ampla para resolução de problemas sociais (BUCCI, 2002) que exige do Poder Público a definição da utilização de recursos públicos limitados (VALLE, 2017).

A consideração do elemento econômico-financeiro, nesse ponto, se mostra pertinente para avaliar se a não resolução de problemas sociais se situa mais na natural disputa política pela destinação dos recursos públicos ou na impossibilidade do estado de garantir o modelo definido constitucionalmente.

A contraposição dos argumentos que apontam para o desmonte do pacto social (NOHARA, 2012; VALIM, 2017) a partir de políticas de austeridade fiscal em um contexto de forte interferência global nas economias locais (BERCOVICI, 2008; MARIANO, 2017) e daqueles que apontam que o problema não reside exclusivamente

⁸ Como previsto no Art. 175 da CF/88.

nas políticas de austeridade ou no novo regime fiscal (VALLE, 2017), mas sim no fato de as bases que lançaram o Estado Social não se aplicariam mais ao século XXI (NABAIS, 2014), parecem pertinente para analisar a situação local.

Retomando o argumento anterior que os diversos modelos estatais de atuação convivem de forma simultânea, entende-se que uma das possibilidades de contribuição do presente estudo está justamente em poder apontar, com base na descrição empírica do funcionamento da política pública de creche, a existência e as correlações entre os modelos de atuação estatal.

Uma situação prática reside na averiguação da hipótese, apontada em diversos estudos (PIRIS; ARVING; DOMICIANO, 2023; DOMICIANO; ADRIÃO, 2020; ARELARO, 2008) do avanço do modelo de parcerias com organizações privadas na oferta de vagas em creches. Para não se fincar somente em argumentos de ordem conjuntural, a descrição do funcionamento empírico da rede de ensino pode confirmar ou refutar hipóteses relacionadas a atuação estatal na política de creche.

O estudo das Políticas Públicas, por sua vez, pode compreender diversos elementos. Para fins meramente introdutórios, serão apresentados nesse tópico algumas considerações acerca do conceito e das fases da política pública. Em estudo no qual apresenta diversos conceitos sobre Políticas Públicas, Schmidt (2014, p. 2312) aponta para três elementos que seriam comuns aos diversos conceitos:

Em uma política há sempre uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras são tomadas; e, mais do que uma única decisão, o envolvimento de uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo

Ainda no mesmo estudo, o autor destaca definição de Política Pública documentada pelo Ministério da Saúde (2006, p.9):

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.

No presente trabalho, além de se levar em considerações os elementos apresentados anteriormente acerca da definição de políticas públicas, parte-se do diagnóstico apresentado por Bucci (2019) de que, embora tenham aumentado os trabalhos que buscam investigar a relação entre direito e políticas públicas, falta ainda uma

abordagem estruturada que delinear referências comuns e procedimentos de pesquisa generalizáveis.

É nesse sentido que se adotará no presente estudo a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), cujo objeto consiste na “ação governamental coordenada em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos” (BUCCI, 2019, p. 26) e cujo objetivo se constitui em “examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva” (BUCCI, 2019, p. 26).

Complementando os referidos objeto e objetivo da abordagem DPP, tem-se a elaboração do chamado quadro de referências de políticas públicas, constituído por 12 elementos: 1) nome oficial do programa de ação; 2) gestão governamental; 3) base normativa; 4) desenho jurídico-institucional; 5) agentes governamentais; 6) agentes não governamentais; 7) mecanismos jurídicos de articulação; 8) escala e público-alvo; 9) dimensão econômico-financeira; 10) estratégia de implantação; 11) funcionamento efetivo; 12) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. (BUCCI, 2015).

No que tange à relação entre a abordagem DPP e as chamadas fases das políticas públicas, necessário se faz trazer alguns apontamentos. Para Frey (2000), as visões mais tradicionais do ciclo político de elaboração de políticas públicas costumam propor três fases: formulação, implementação e avaliação. O autor, no entanto, propõe uma outra divisão, a qual engloba as seguintes fases: percepção e definição de problemas; agenda-setting (inserção do problema na agenda política); elaboração de programas; implementação e avaliação e eventual correção.

Prossegue o autor ponderando que dificilmente os atores políticos seguem essa sequência de forma linear, sobretudo nas políticas públicas mais complexas, que tendem a se basear em processos mais interativos. O próprio autor propõe ainda que a fase de avaliação atravesse as demais fases da elaboração da política, não se atendo somente ao final do ciclo, de modo a propiciar uma reformulação contínua da política (FREY, 2000).

No estudo da etapa creche que se pretende desenvolver, entende-se que a abordagem DPP consegue articular a investigação da dimensão jurídica com a dimensão

de análise de políticas públicas. Isto porque essa abordagem não reduz a análise da política pública a sua dimensão jurídica, buscando uma formulação que possa, a partir de casos específicos, analisar a estruturação e o funcionamento jurídico da política pública selecionada. Em síntese, conforme Bucci (2014, p.195):

A compreensão da dinâmica governamental, seus arranjos institucionais e seus processos, não visa, como observado, “definir um campo”, mas estruturar uma abordagem ou perspectiva que permita a sistematização e agregação de conhecimentos sobre as políticas públicas, combinando elementos do direito, política, economia e gestão pública, especialmente. Essa abordagem estruturada deve possibilitar que pesquisadores de várias formações participem, de forma colaborativa, de pesquisas comuns, compondo um acervo de práticas epistemológicas sobre padrões governamentais, jurídicos e conexos com as disciplinas afins, incorporando e elaborando experiências e habilitando à construção de um instrumental de análise e ação passível de ser utilizado e replicado em outros programas de ação governamental, para a potencialização das forças sociais subjacentes à ordem democrática.

Partindo da situação histórica de insuficiência de vagas na rede de creche em Fortaleza e da necessidade de aprofundar a análise sobre o acesso à Educação, entende-se que a investigação da atuação estatal no período de 2007 a 2022 pode contribuir para compreender os desafios na concretização desse direito fundamental, por meio da análise crítica das políticas públicas adotadas.

1.3 – Primeira Infância e Direito à Creche

A creche, por determinação legal⁹, é ofertada para criança de até 3 anos de idade. Por estar inserida na primeira etapa da educação básica, a creche possui finalidades diversas de outras etapas de ensino.

Enquanto o Ensino Fundamental tem como um de seus objetivos o desenvolvimento da capacidade de aprender, estipulando como meios básicos o domínio da leitura, da escrita e do cálculo¹⁰ e o Ensino Médio a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental¹¹, a Educação Infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança, considerando os aspectos físico, psicológico, intelectual e social¹² e não possui objetivo de promoção¹³.

Considerando que parte da literatura (ROSEMBERG, 2002; SILVEIRA, 2014), aponta que o processo de expansão da Educação Infantil no Brasil se deu em

⁹ Art. 30, I, da Lei nº 9.394/96.

¹⁰ Art. 32, I, da Lei nº 9.394/96.

¹¹ Art. 35, I, da Lei nº 9.394/96.

¹² Art. 29, caput, da Lei nº 9.394/96.

¹³ Art. 31, I, da Lei nº 9.394/96.

desconsideração da garantia de qualidade, em especial para as camadas mais pobres da população, pode-se afirmar que a violação ao direito à creche de qualidade se constitui em uma violação ao próprio desenvolvimento integral de parcela considerável das crianças brasileiras.

Para avançar nesse tema, passa-se a se trabalhar com estudos relacionados à chamada Primeira Infância¹⁴. Um dos autores seminais na área da primeira infância é o economista e ganhador do prêmio Nobel, James Heckman. Em seus estudos, Heckman (2011) oferece subsídios no sentido de que os investimentos em primeira infância possuem um potencial de redução de desigualdade sociais e de fortalecimento na economia, apresentando dados que indicam que estes são mais estratégicos e eficazes que investimentos em políticas redistributivas.

Os investimentos em Educação, incluídos dentre as políticas voltadas a primeira infância, também possuem um caráter potencial de redutor de desigualdades (HECKMAN, PINTO E SALVELYEV, 2013; GARCIA; HILLESHEIM, 2017; IPEA, 2019). Retomando a previsão legal de que a Educação Infantil possui como um de seus objetivos a garantia do desenvolvimento integral das crianças, a garantia de uma creche de qualidade é fundamental para se garantir um impacto nesse desenvolvimento, conforme apontam alguns estudos (BARROS, *et al.*, 2011; TELLES; *et al.*, 2011).

Outros trabalhos também apontam que a expansão do acesso à Educação Infantil impacta diretamente na ampliação da participação de mulheres no mercado de trabalho e da renda, sobretudo nas famílias mais pobres (SORJ, 2004; TELLES, *et al.*, 2011). Em sua parte diagnóstica da Educação Infantil, para citar um exemplo, o Plano Nacional de Educação de 2001 (Lei nº 10.172/2001) aponta que:

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação dos seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer

¹⁴ Conforme art. 2º da Lei nº 13.257/2016, a primeira infância compreende os primeiros 06 (seis) anos de vida da criança.

outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde. (BRASIL, 2001, p. 10)

No Estado do Ceará, conforme recém levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), somente 6 dos 184 municípios do Estado do Ceará possuem taxa de cobertura superior a 80% na Educação Infantil¹⁵ no ano de 2021. Fortaleza, município objeto do estudo, ocupava a 33ª posição, com uma taxa de 44,7% de cobertura (IPECE, 2023).

Outros estudos nessa área foram elaborados pelo Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), o qual é formado por sete organizações internacionais e nacionais¹⁶. Dos estudos promovidos pela NCPI, destacam-se aqui, para fins do presente estudo, o trabalho “Racismo, Educação Infantil e Desenvolvimento na Primeira Infância”.

No que diz respeito à relação entre racismo, educação infantil e desenvolvimento na primeira infância, é apontado no estudo que o racismo impacta o desenvolvimento infantil em dimensões como autopercepção, autoconfiança, saúde física e mental, oportunidades para adquirir habilidades e conhecimentos, relações parentais, construções da identidade, acesso à direitos básicos (condições de moradia, saneamento, alimentação, saúde, etc.) e socialização de saberes (aprendizado) (DIAS; et al, 2021). Ainda conforme o estudo da (DIAS; et al, 2021, p.18):

Entender o racismo estrutural e seus efeitos sobre o desenvolvimento infantil requer pensar os modos como se instaura no Brasil uma lógica de vida em sociedade orientada pela raça, negando-a mais do que a admitindo como componente fundamental.

Em suas conclusões, com vistas à melhoria na gestão educacional brasileira, são apresentadas como questões a serem equacionadas a criação do banco de dados de

¹⁵ Considerando, portanto, o acesso a Creche e Pré-Escola de forma agregada.

¹⁶ São elas: Fundação Bernard van Leer, Center on the Developing Child e David Rockefeller Center for Latin American Studies, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Insper, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e Porticus América Latina.

demandas por creches nos municípios, dimensionando as áreas que mais demandam o acesso com a necessária segmentação de dados relacionados à gênero, raça e renda. Para isso, propõe-se que os municípios qualifiquem os dados produzidos, incluindo nos formulários um campo para identificação racial de demanda (NCPI, 2021).

Mesmo os dados que já existem, a exemplo dos coletados e disponibilizados no Censo Escolar, apresentam dificuldades na mensuração da questão racial. A título de exemplificação, já trazendo um dado sobre o município de Fortaleza, tem-se que na coleta de dados sobre raça e sexo na rede de creche entre 2007 e 2021, cerca de 43% do total de crianças matriculadas não tiveram sua raça declarada (BRASIL, 2021), em claro prejuízo ao planejamento de políticas públicas educacionais com recorte racial.

Assim, considerar as desigualdades históricas na garantia do Direito à Educação no Brasil é essencial na investigação desse problema social específico. Considerar os níveis desiguais de acesso (CAMPANHA, 2022)¹⁷ e de financiamento das etapas de ensino (FINEDUCA, 2021)¹⁸ verificados nas diferentes regiões do Brasil são essenciais para interromper um ciclo de reprodução de injustiças sociais e de negação de direitos.

O agravamento das desigualdades durante a pandemia, sentida sobretudo nos países periféricos (UNICEF, 2021)¹⁹, é revelador de que a modernidade, e sua construção baseada na exploração de determinados povos, continua a provocar injustiças sociais globais, como apontado por Quijano (1992).

Conclui-se o presente tópico com a problematização de que é necessário analisar a oferta de creche como inserida num contexto maior de políticas sociais voltadas para o enfrentamento das desigualdades estruturais. Se a expansão da rede é limitada e

¹⁷ Neste sentido, conferir CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Taxa de descumprimento da Lei do PNE é de cerca de 86%; apagão de dados impede que 8 das 20 metas do Plano sejam completamente avaliadas. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>

¹⁸ Neste sentido, conferir FINEDUCA. **Nota Técnica:** A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público. 2021. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2021/07/09/a-politica-de-educacao-infantil-no-brasil-das-garantias-legais-ao-financiamento-do-atendimentopublico/>>

¹⁹ UNICEF. **Crianças** de 6 a 10 anos são as mais afetadas pela exclusão escolar na pandemia, alertam UNICEF e Cenpec Educação. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/criancas-de-6-10-anos-sao-mais-afetadas-pela-exclusao-escolar-na-pandemia>> Acesso em 25 de ago. 2021.

existem diferenças no acesso entre as camadas mais pobres e as camadas mais ricas da população (EDUCAÇÃO, 2019), com base nos argumentos expostos, pode-se defender como norte da política pública uma priorização para as crianças em famílias de maior vulnerabilidade socioeconômica (FMCSV, 2020).

1.4 – Investigando a Política Pública de Creche em Fortaleza: considerações metodológicas

Explicitadas algumas das discussões teóricas que atravessam a pesquisa, cumpre apresentar a abordagem metodológica adotada, a delimitação do objeto a ser estudado e a metodologia da pesquisa, com a descrição das bases de dados que serão consultadas.

Inicialmente, importa demarcar que se defende a importância, no âmbito da pesquisa em Direito, das questões metodológicas ultrapassarem a descrição das fontes de pesquisa utilizadas, sobretudo quando o tema investigado envolve necessariamente o diálogo com outras áreas do conhecimento.

Nesse sentido, sem a pretensão de apontar que as bases aqui adotadas se configuram mais adequadas do que outras igualmente possíveis, a explicitação de algumas questões objetiva principalmente ampliar as possibilidades de análise crítica da própria pesquisa, entendendo ser essa a base comum do próprio fazer científico.

Assim, parte-se aqui das reflexões acerca das possibilidades de construção de uma abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Destaca-se inicialmente que uma das bases dessa abordagem é o estabelecimento de parâmetros para o diálogo com outras áreas do conhecimento, considerando a proposta de documentar, analisar e compreender de forma sistemática os padrões de ação estatal partindo de sua dimensão jurídica (BUCCI, 2019).

A questão metodológica que se coloca é de como utilizar, por exemplo, as discussões no campo das políticas públicas sobre os conceitos, as tipologias e as fases da política pública (FREY, 2000; SCHMIDT, 2008; PINTO, 2008), de forma a relacioná-los com a dimensão jurídica da qual se parte. Entende-se aqui, portanto, a importância, no estudo do fenômeno jurídico, da consideração de elementos fáticos e empíricos de outras áreas que auxiliem em sua análise (MACHADO SEGUNDO, 2016; BUCCI, 2019).

Se pretende, desse modo, afastar-se de uma ideia de interdisciplinaridade que consista em “trabalhar, sem maiores mediações, teorias ou pautas de pesquisa assentados em premissas que fazem sentido na visão econômica ou política, mas não necessariamente no Direito” (COUTINHO, 2013, p.193). Na mesma toada, evitar o denominado sincretismo metodológico (SILVA, 2010), que é a tentativa de compatibilizar ou combinadas premissas teóricas divergentes.

É por essa razão que se assentou nos tópicos pretéritos a ideia base do trabalho de que o direito à creche é um direito fundamental subjetivo, cujo conteúdo essencial é *prima facie*, ilimitado e cujo delimitação parte de um suporte fático amplo que demanda uma análise das condições de atuação estatal na concretiza e delimitação desse direito.

Considerar, por exemplo, que o acesso à creche não é dever estatal ou que não é necessário investigar o suporte fático amplo não se mostra compatível com os resultados que serão apresentados e discutidos. A abordagem DPP, dessa forma, tem em sua raiz a busca por, segundo Bucci (2019, p.802):

uma base metodológica clara, sobre o qual a abordagem possa se desenvolver com maior amplitude e abrangência. Para tanto são necessários esquemas de representação e sistematização conceitual que possam ser empregados como modos de simplificação efetivos na aproximação e compreensão de políticas públicas determinadas, em sua escala real. O que faz a força do quadro conceitual, teoria ou modelo, é ser visto como esquema útil para análise de problemas complexos, segundo categorias estruturantes e uma tipologia de variações que faça sentido como esquema de simplificação, permitindo descrever e compreender uma gama de fenômenos razoavelmente diversificada. A aplicação do esquema analítico aos casos concretos, por sua vez, deve servir como instância de teste e validação do método

O que se pretende, portanto, é a apresentação de fontes jurídicas como base da investigação (normas legais, decisões judiciais e documentos oficiais) da política pública que se investiga. Posteriormente, a parte empírica, expressa nos dados coletados, será discutida com base na fundamentação jurídica previamente estabelecida, inclusive de modo a possibilitar sua análise por pesquisadores de áreas diversas (BUCCI, 2019).

É natural que, diante de uma política pública de escala nacional, como é o caso da Educação Infantil, se faça um recorte baseado em estudo de caso. A ideia de trazer um caso específico, assentado em premissas expressas e em variáveis que se quer analisar é o que permite a comparação entre situações diversas e permite uma análise da própria metodologia utilizada. Nas palavras de BUCCI (2013, p. 198):

O tratamento sistemático de políticas públicas em conjuntos de casos comparáveis visa conferir profundidade ao método. Essa ótica faz parte do

acervo empírico da pesquisa, tanto no campo do direito como das ciências sociais de maneira geral. (...) O que não é usual é a análise sistemática apoiada num método de isolamento de variáveis – para o nosso objeto de interesse, jurídicas, ou juridicamente disciplinadas – que apontem razões de sucesso ou insucesso de determinada ação governamental. Esse procedimento é adotado, com certeza, mas de forma individual e pouco apropriada à extração de resultados de maior alcance.

A variável isolada no caso do presente estudo será a dimensão de acesso a creche, considerando as limitações da própria pesquisa. Reconhece-se a limitação de se analisar a dimensão propriamente dita da qualidade do acesso à creche, dada a sua complexidade e dificuldade prática de concretização. Não se considera, no entanto, que a análise focada na variável do acesso seja limitadora.

Conforme será discutido no capítulo de apresentação dos dados, somente essa dimensão já nos traz elementos importantes relativos a variação de matrículas ao longo do tempo, aumento da taxa de atendimento, distribuição espacial das matrículas, tipo de vagas ofertadas, presença de organizações privadas no modelo de ensino e recursos investidos. Esses elementos permitem inclusive testar, para o caso específico estudado, as hipóteses que dão conta da privatização da expansão da creche por meio de parcerias com organizações privadas.

Explicitada a abordagem da qual se parte, cabem algumas considerações sobre a escolha da etapa de ensino. A educação infantil, conforme anteriormente apresentado, é a primeira etapa da Educação Básica, se dividindo entre creche e pré-escola. Diferentemente da pré-escola, as matrículas em creche não são obrigatórias, o que não significa afirmar que não há obrigação estatal de garantir o seu acesso, conforme será melhor explicitado em tópico próprio²⁰.

O resumo da posição do Supremo Tribunal Federal (STF), e da perspectiva teórica que considera o conteúdo essencial do direito fundamental à creche como possuindo um suporte fático amplo, reside na afirmação de que o acesso à creche deve ser generalizado. A ideia de generalização de determinada política pública, aplicada à creche, significa que o acesso deve ser garantido a quem procure.

Considerando ainda a mudança de paradigma em relação à infância materializada pela chamada Doutrina da Proteção Integral, expressa tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Criança e do Adolescente, tem-se que as políticas voltadas

²⁰ Tópico 2.2

para crianças e adolescentes devem ser planejadas e executadas com prioridade absoluta, o que compreende a necessária dimensão orçamentária.

Optou-se, no presente trabalho, pela investigação da etapa inicial da educação infantil: a creche. O fato de ser uma etapa de matrícula não obrigatória foi uma das justificativas para proceder com a investigação, uma vez que se observou na literatura que essa não obrigatoriedade acabava sendo utilizada como pretexto por governos locais para a não garantia desse direito (CURY; FERREIRA, 2010; RIZZI; XIMENES, 2014). Assim, diferente da pré-escola, a creche apresenta desafios adicionais no desenvolvimento de uma cultura institucional de planejamento com vistas à sua garantia.

Mais do que isso, tem-se que as metas de expansão no acesso a creche em nível nacional e em nível municipal ainda não foram atingidas, conforme preconizam os Planos de Educação. O cenário que se coloca é de um direito que ainda não concretizou seu aspecto mais básico, qual seja, o do acesso.

Destaca-se, nesse ponto, que em relação à necessidade de garantir o direito à creche a quem procure, não é necessário sequer se partir do enfoque teórico adotado no presente trabalho relativo ao suporte fático amplo do direito fundamental à Educação. Mesmo adotando-se outras perspectivas mais limitadoras do conteúdo do direito à educação, não se vislumbra um entendimento de que o seu conteúdo mínimo não contemplaria a dimensão do acesso.

Explicitadas as questões que levaram a escolha da etapa creche como objeto de estudo, parte-se para um breve panorama sobre a justificativa de escolha do município de Fortaleza. Inicialmente é importante pontuar que ao longo do Século XX o atendimento às crianças pequenas esteve diretamente relacionado a políticas de cunho assistencial e sem relação, à priori, com a atuação estatal no campo educacional. Em grande parte, a concepção e estruturação de espaços voltados aos cuidados de crianças pequenas guardava relação com a exploração da mão de obra feminina e com iniciativas de caráter comunitário (ROSEMBERG, 2003; FRANCO, 2009).

No Estado do Ceará, as primeiras experiências de parcerias entre Poder Público e Organizações da Sociedade Civil para o gerenciamento de creches datam de 1987. A exemplo de São Paulo, administrativamente a gestão das parcerias ficou à cargo da Secretaria de Ação Social do Estado. Ao final da década de 90, as parcerias com o Poder Público contemplavam 455 equipamentos em todo o Estado do Ceará,

sendo 144 somente em Fortaleza (CRUZ, 2001). Em Fortaleza, conforme recente estudo de Cruz, Cruz e Rodrigues (2021, p.7):

O atendimento educacional indireto, isto é, através das creches conveniadas, sempre teve papel de destaque em Fortaleza. Nessa cidade, além dos estabelecidos com a SAS, os convênios também eram realizados pela Operação Fortaleza (OPEFOR), fundação que era ligada diretamente à primeira dama do município. A passagem dessas creches para os âmbitos municipal e educacional, no final dos anos 1990, foi conturbada e deixou grande número de crianças excluídas do direito à educação. Os dados mais antigos referentes a esse tipo de atendimento mostram que as creches conveniadas enfrentavam muitos e graves problemas, tais como: baixa escolaridade das professoras; atividades pedagógicas inadequadas associadas à antecipação da escolaridade; estrutura física imprópria, com espaços internos pequenos, quentes e mal iluminados; parques materiais pedagógicos, faltando brinquedos, livros de literatura infantil, espelhos etc.; e mobiliário insuficiente e sem conservação.

Assim, chega-se a um modelo no qual, embora inserida dentro do Sistema de Ensino e com maior participação do poder público municipal, a rede pública de ensino continua sendo gerenciada, em parte, por organizações privadas.

Nesse ponto, são importantes os estudos que apontam ser o gasto por aluno na Educação Infantil no modelo conveniado inferior ao gasto por aluno no modelo de prestação direta pelo poder público (NASCIMENTO; SILVA, 2017). A eficiência econômica estaria clara, mas não se pode limitar a análise a isso, principalmente se a garantia de tal eficiência ocorrer em detrimento dos parâmetros normativos básicos e da busca pela efetividade social (JANUZZI, 2016).

Nesse sentido, importa a menção de que a regularidade dos convênios firmados em Fortaleza entre o Poder Público e entidades do terceiro setor para a gestão das chamadas creches conveniadas é objeto de Inquérito do Ministério Público²¹. A consequência da existência de possíveis irregularidades indicaria o afastamento da efetividade social, pois além de não haverem vagas suficientes, as vagas existentes não garantiriam um padrão mínimo de qualidade.

Assim, se se observa um crescimento do número de instituições conveniadas nos últimos anos a investigação sobre como se deu esse avanço se torna essencial na análise geral da política. Em recente estudo realizado em creches conveniadas em Fortaleza, Cruz, Cruz e Rodrigues (2021) indicam, a partir dos achados do estudo, a necessidade de supressão desse modelo no contexto local e, de forma alternativa e

²¹ No momento de escrita deste trabalho encontra-se em tramitação no Ministério Público do Estado do Ceará o Inquérito Civil nº 06.2018.00000478-8 cujo objeto é a apuração da regularidade da prestação de serviço pelas creches conveniadas à Prefeitura de Fortaleza.

emergencial, a necessidade de maiores aportes do Poder Público para garantir o Direito à Qualidade.

O recorte espacial que leva à escolha de Fortaleza se deve ainda ao fato do Município, além de não garantir historicamente as vagas em creches em quantidade suficiente, ter fundamentado sua contestação no âmbito da Ação Civil Pública nº 0111680-81.2019.8.0001 na chamada reserva do possível, cujo uso indiscriminado é apontado em alguns trabalhos (BARCELOS, 2008; SILVA, 2014; VALLE, 2017).

Desta forma, se é apontado como problema histórico dos municípios, em especial nos de pequeno porte, a desigualdade no financiamento educacional oriundo da União (BARRETO, 2003; NUNES, 2017; MOTTA; BUÍSSA; BARBOSA, 2018; DUARTE, 2019), chama atenção que a justificativa do Município de Fortaleza se ancore também em possíveis problemas de disponibilidade orçamentária, considerando dados que apontam a melhora da situação fiscal do Município nos últimos anos.

É nesse ponto que se justificativa o recorte temporal proposto pela pesquisa. Se a criação do FUNDEB em 2006 é apontada como um fator de expansão da rede pública municipal da Educação Infantil, algo que não estava contemplado com o FUNDEF, começar a análise em 2007 e finalizar em 2022 contemplará um período anterior e posterior à promulgação do FUNDEB, além de contemplar o início da vigência do novo FUNDEB e o período da Pandemia.

Assim, como fonte de pesquisa do referido período serão analisadas as normas federais e municipais relacionadas à Educação Infantil e os dados estatísticos do perfil da expansão da rede pública de creche a serem consultados no Censo Escolar do INEP, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e, quando necessário, solicitados diretamente à Prefeitura, por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Ademais, serão analisadas a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA) do período, na busca pelos conteúdos (programas, projetos, ações, produtos) relacionados à Creche e pela execução orçamentária dos exercícios financeiros do período. Considera-se a análise conjunta das chamadas Leis Orçamentárias basilar para o aprofundamento da análise da ação estatal,

considerando serem as bases da compreensão do Sistema de Financiamento Público, incluindo o de Educação, no Brasil (OLIVEIRA, 2015; GIAMBIAGI, 2016).

De forma complementar serão consultados os Balanços Anuais de Gestão do Município e os pareceres do Tribunal de Contas do Município (TCM) e Tribunal de Contas do Estado (TCE)²² no período, de forma a complementar análise da situação fiscal do município e apontar a regularidade das aplicações em Educação Infantil nos exercícios financeiros.

Acrescenta-se ainda os elementos presentes na Ação Civil Pública nº 0111680-81.2019.8.0001 e no Inquérito Civil nº 06.2018.00000478-8, como os mais recentes procedimentos relacionais à Educação Infantil em Fortaleza e que se encontram atualmente em curso.

Por fim, todas as análises perpassam pela pesquisa bibliográfica em artigos, dissertações, teses e livros relacionados às temáticas que perpassam as discussões do trabalho, em especial àqueles que analisam as relações entre modelo de estado, garantia do direito fundamental à educação e financiamento público.

Assim, adota-se o método hipotético-dedutivo e define-se a presente pesquisa como bibliográfica, de natureza exploratória e descritiva, utilizando-se de análise qualitativa para examinar a política pública de educação infantil no município de Fortaleza. Em relação às fontes dos dados, a pesquisa é composta por fontes de dados secundários, considerando que o autor não os coletou diretamente.

Todas essas considerações justificam a escolha de Fortaleza como objeto de estudo, estando o período alinhado com a aplicação da abordagem DPP e com a fonte de dados a ser consultada.

²² O Tribunal de Contas do Município (TCM), então responsável pela análise das contas públicas dos Município do Estado do Ceará, foi extinto em 2017. Assim, desde 2018 o Tribunal de Contas do Estado (TCE) assumiu suas funções.

2. O DIREITO À CRECHE ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DO DIREITO: BASE NORMATIVA PARA A ANÁLISE DA DIMENSÃO DE ACESSO

Apresentadas as bases teóricas que norteiam o desenvolvimento do trabalho, parte-se neste capítulo para considerações sobre as bases normativas do direito à creche, de modo a se explicar o caminho até a escolha pela análise da dimensão de acesso desse direito fundamental.

Para fins introdutórios, e considerando não ser objeto desse trabalho a investigação, de modo geral, da consolidação histórica do direito à educação, nem a investigação, de modo específico, do desenvolvimento histórico do direito à creche, apresenta-se nesse momento breves considerações sobre as particularidades do debate sobre o direito à qualidade na creche.

Partindo da premissa de que a garantia de acesso ao ensino possui status constitucional²³, pode-se afirmar que o conteúdo da direito à qualidade em qualquer etapa de ensino pressupõe que o acesso esteja garantido. Para citar um exemplo, se a ausência de ar condicionado em determinada unidade de ensino não significa necessariamente que o direito à educação está sendo violado, o mesmo não se pode dizer da ausência de vaga.

Isto não significa, conforme debatido no capítulo anterior, que a consideração de que a garantia de vaga se constitui no elemento mínimo do conteúdo do direito à educação significa que esse conteúdo se confunda com a própria garantia da vaga (SILVEIRA, 2014), conforme defendem alguns posicionamentos que identificam o conteúdo essencial de determinado direito fundamental com o mínimo existencial (TORRES, 2009)

No caso da educação infantil, em especial na creche, a questão do acesso se torna um pouco mais complexa em razão do dado histórico de insuficiência de vagas. Conforme aponta Oliveira (2006), em razão da questão de o acesso ter se tornado basicamente resolvida nas demais etapas da Educação Básica²⁴, foi possível, para essas mesmas etapas, que o debate avançasse para questão da qualidade.

Isto não significa a inexistência de diversas proposições relacionadas à qualidade na Educação Infantil (ZABALZA, 2007; CIPOLLONE, 2014) e parâmetros de

²³ Art. 208, §1º, Constituição Federal de 1988.

²⁴ Apenas para fins de exemplificação: Em 2019, a nível de Brasil, registrou-se o total de 94,1% de crianças de 4 a 5 anos matriculadas em Pré-Escola, enquanto no mesmo ano somente 37,0% de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creche (EDUCAÇÃO, 2019).

avaliação dessa qualidade (BONDILO; SAVIO, 2013; CAMPOS; CRUZ, 2006; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), inclusive parâmetros normativos (BRASIL, 1998; BRASIL, 2005; BRASIL, 2009; BRASIL, 2012; BRASIL, 2018; SEDUC, 2021).

O que se defende neste momento é que a dimensão de acesso não pode ser considerada como garantida quando se trata de Educação Infantil. Conforme apontam Taporosky e Silveira (2022, p.314):

Percebe-se, portanto, que a educação infantil enfrenta, atualmente, os mesmos desafios que o ensino fundamental enfrentou nas décadas de 60 e 70, quando era alvo de políticas de expansão visando sua universalização (...) Dessa forma, enquanto não for possível a garantia do acesso a todas as crianças cujas famílias manifestem interesse, na creche, e a todas as crianças de quatro e cinco anos, na pré-escola, faz-se necessário considerar o acesso como componente do conteúdo da qualidade da educação infantil

Assim, apesar de serem apresentadas as bases normativas do direito à qualidade na creche de forma geral, o enfoque deste trabalho estará no elemento de acesso, conforme será apresentado a partir dos dados coletados no capítulo 3.

2.1 – O Direito à Qualidade na Educação e na Educação Infantil

Conforme introduzido em tópico anterior, o conteúdo essencial do direito à educação parte da ideia de suporte fático amplo, o que significa considerar como componente deste conteúdo ações, estados, fatos e posições jurídicas que possuam qualquer característica que considerada de forma isolada faça parte de seu âmbito temático (SILVA, 2011).

Em termos práticos, isso significa afirmar que somente a garantia de vaga não é suficiente para se afirmar que o direito à educação está garantido. Em trabalho que investiga o conteúdo jurídico do direito à qualidade na Educação Básica, Ximenes (2014) propõe um marco normativo conceitual ampliado para o conteúdo da qualidade na educação que “possa servir de estruturação de um sistema amplo de indicadores de realização, que venha a substituir os enfoques reducionistas que sobrevalorizam resultados padronizados em detrimento da maior parte dos demais elementos” (XIMENES, 2014, p. 402).

Apesar de essa crítica específica a utilização, como principal parâmetro de qualidade, dos resultados padronizados em testes não se aplicar à Educação Infantil, considerando o seu caráter não avaliativo com fins de promoção, a busca pelo conteúdo de uma educação infantil de qualidade não deixa de enfrentar desafios próprios. A

proposta de marco normativo de XIMENES (2014) ilustra isso, considerando as dimensões descritas:

Tabela 1 – Dimensões do Marco Normativo do Direito à Qualidade na Educação

Dimensão	Elementos
1- Estudantes	1- Saúde, nutrição e hábitos de vida; 2- Desenvolvimento na primeira infância; 3- Frequência às unidades escolares; 4- Tempo disponível para escolarização e relação com o mundo produtivo; 5- Suporte educacional familiar.
2- Ambiente escolar	1- Segurança e disciplina escolar; 2- Prevenção e combate a maus-tratos, exploração, intolerância ou discriminação.
3- Condições de infraestrutura e insumos básicos	1- Infraestrutura escolar; 2- Acessibilidade física; 3- Materiais de ensino e aprendizagem; 4- Recursos Humanos.
4- Conteúdos	1- Padrões básicos curriculares; 2- Conteúdo regional e local; 3- Conteúdo escolar, comunitário e adaptado.
5- Processos educacionais relevantes	1- Tempo de aprendizagem; 2- Número de alunos por sala e por professor; 3- Organização pedagógica e métodos de ensino; 4- Avaliação interna e “feedback” aos estudos, professores e responsáveis; 5- Processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade; 6- Participação democrática; 7- Autonomia escolar.
6- Resultados	1- Letramento e conhecimentos matemáticos; 2- Desempenho mensurável em processo nacional de avaliação; 3- Avaliação de desenvolvimento na educação infantil; 4- Avaliação formativa e avaliação para progresso e certificação; 5- Objetivos amplos de educação: cidadania, valores e direitos <i>na</i> e <i>através</i> da educação;

	6- Resultados relativos à inserção profissionais e aos benefícios econômicos da educação para os indivíduos e a sociedade
7- Financiamento Público	1- Custo Aluno Qualidade; 2- Padrões básicos nacionais; 3- Incentivos.

Fonte: XIMENES (2014). Elaboração: Autor

Após a proposição desse marco normativo conceitual, o autor apresenta uma síntese, com base no marco, do conteúdo do direito à qualidade na educação básica como sendo para Ximenes (2014, p. 402):

o conjunto de condições de infraestrutura, humanas e de insumos que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes e adaptados, assegurados gratuita e universalmente pelo Estado, visando garantir a todos a aprendizagem de conteúdos, habilidades e competências necessárias à realização dos direitos humanos na educação e através da educação

Do apresentado é possível aferir a dimensão da tarefa de se analisar, mesmo aplicando um recorte de etapa específica, a questão qualidade do ensino. Mesmo no caso da educação infantil, no qual alguns elementos não são aplicáveis, ainda restariam diversas outros elementos cuja análise demandaria desafios que esbarram nas limitações do presente estudo. Embora não se reduza o marco normativo conceitual apresentado às normas jurídicas aplicáveis para cada elemento, defende-se que é a partindo desse marco normativo que se pode proceder com uma análise sistematizada da política pública²⁵.

Em estudo no qual se procedeu com a análise do conceito de qualidade na educação infantil por meio de documentos orientadores do Ministério da Educação (MEC) e de normas jurídicas, Taporosky e Silveira (2022) buscam categorizar dimensões e aspectos envolvidos no conceito de qualidade que permitam avaliar as políticas de educação infantil.

As autoras indicam as seguintes dimensões como necessárias à caracterização de uma educação infantil de qualidade: Direito das crianças; Acesso/Oferta; Gestão do Sistema; Gestão da Instituição; Profissionais da Educação; Propostas Pedagógicas; Infraestrutura (TAPOROSKY; SILVEIRA, 2022).

A dimensão de Acesso/Oferta é composta por 8 aspectos: oferta em tempo parcial, de no mínimo quatro horas, ou integral, de no mínimo sete horas; oferta próxima

²⁵ Conferir tópico 1.4

a residência ou mediante fornecimento de transporte; igualdade de condições para o acesso; carga horária mínima de 800 horas, divididas em 200 dias letivos; atendimento à criança com deficiência na rede regular, sempre que possível; matrícula das crianças que completam 4 e 5 anos até 31 de março e das que completam 6 anos após essa data, na educação infantil; relação de alunos por professor: máximo de 6 a 8 crianças até 2 anos; 15 crianças até três anos e 20 crianças de 4 e 5 anos; mapeamento e gestão da demanda, com ampliação do atendimento, quando necessário (TAPOROSKY; SILVEIRA, 2022).

A partir da combinação do marco normativo conceitual proposto por XIMENES (2014) e da síntese dos documentos normativos realizada por Taporosky e Silveira (2022) foram selecionados os indicadores sobre creche em Fortaleza a serem apresentados, retirados a partir das considerações sobre o elemento Financiamento e a dimensão Oferta/Acesso.

2.2 – O Direito Público subjetivo a Creche: considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)

Retomando a ideia de ser a educação um direito público subjetivo, necessário se faz desenvolver o raciocínio para melhor apreender o sentido que aqui se adota sobre o que representa tal característica subjetiva. Pode-se entender, em linhas gerais, que a dimensão subjetiva de um direito consiste na possibilidade de o seu titular o exigir perante o Estado (NASCIMENTO, 2016).

Em verdade, parte-se da premissa neste trabalho de que o debate se localiza, no atual estágio, mais no conteúdo do que se pode demandar do Estado quando se trata do direito à creche de qualidade. Isto porque, admitir a possibilidade de não obrigatoriedade de atuação estatal na garantia da creche, em detrimento da atual jurisprudência do Superior Tribunal Federal (STF), não seria compatível com a perspectiva teórica que se adota.

Importa, de forma breve, explicar que por conta da redação do art. 208, I, da Constituição com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14/1996, que estabelece o Ensino Fundamental como obrigatório e gratuito²⁶, e da redação do §1º do mesmo artigo, que estipula o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo,

²⁶ Art. 208: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a ele não tiverem acesso na idade própria.

estabeleceu-se uma interpretação identificando como direito público subjetivo apenas as etapas obrigatórias do ensino, o que não era o caso da creche.

Assim, a não obrigatoriedade de matrícula em creche foi utilizada como argumento, em especial por parte de gestores públicos municipais (RIZZI; XIMENES, 2014), para defender o caráter programático do direito à educação infantil. Este caráter consistiria em vincular a atuação estatal em comportamentos públicos futuros (BONAVIDES, 2018), diferentemente do que ocorreria nas normas constitucionais de eficácia plena (SILVA, 2004).

Ou seja, aplicando esse raciocínio para o direito à creche, este não poderia ser exigido de forma imediata, o que significaria ainda que a ausência de vaga sequer configuraria uma violação ao conteúdo do direito à creche. O afastamento da chamada classificação tríplice é justificado por Silva (2006, p.50):

A partir da análise levada a cabo na tese, tentou-se demonstrar que toda norma que garante um direito fundamental tem alguma limitação na sua eficácia. Ou seja: todas as normas são de eficácia limitada. Aqui, mais uma vez, poder-se-ia imaginar que a tese defendida implica um menor grau de proteção aos direitos fundamentais. Mais uma vez, o que ocorre é o contrário. A classificação de José Afonso da Silva teve o inegável mérito de romper com a concepção de norma constitucional despida de qualquer eficácia. Essa é uma idéia agora consolidada. O que aqui se propõe é tentar ir um pouco além. A consolidação da classificação tríplice, sobretudo destacada de seu intento inovador inicial, acabou por gerar, com o passar do tempo, uma situação que impede um maior desenvolvimento da eficácia dos direitos fundamentais [...] De um lado, a crença na eficácia plena de algumas normas, sobretudo no âmbito dos direitos fundamentais, solidificou a ideia de que não é nem necessário nem possível agir, nesse âmbito, para desenvolver essa eficácia. Se ela é plena, nada mais precisa ser feito. Quanto mais essa crença for mitigada, como é o caso das conclusões deste trabalho, tanto maior será o ganho em eficácia e efetividade.

Ao se admitir o caráter programático, portanto, a creche não seria, diferentemente da pré-escola e do ensino fundamental, um direito público subjetivo exigível do Estado. Sobre essa discussão, Rizzi e Ximenes (2014) apontam que é necessário diferenciar as noções de princípio da generalização e da universalização quando da análise da educação básica obrigatória e não obrigatória. Enquanto a generalização se relaciona com a etapa não obrigatória a partir da ideia de que o direito deve estar disponível àqueles que o demandem, a universalização se relaciona com a etapa obrigatória no sentido de que o objetivo seja o atendimento de todas crianças e adolescentes que deveriam obrigatoriamente estar matriculados em razão de sua faixa etária. Em outras palavras, não há incompatibilidade entre não obrigatoriedade e dimensão subjetiva do direito fundamental à educação infantil.

Esse entendimento sobre a não incompatibilidade e, portanto, do reconhecimento da dimensão subjetiva do direito à Educação Infantil, viria a ser fortalecido por mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de 2005²⁷, pela promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009²⁸ e reafirmado pelo STF em novo julgamento em 2022²⁹.

Naturalmente, a judicialização da exigibilidade do direito à creche não se restringe aos julgamentos do Supremo Tribunal Federal. Há toda uma literatura que discute desde a proposta de um ciclo de judicialização de políticas públicas (GAURI; BRINKS, 2008), até uma proposta específica para a judicialização da Educação Infantil (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Soma-se a isso trabalhos que realizam uma revisão sobre os efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes redes de ensino (SILVEIRA; *et al*, 2020), até o relato de experiências locais de décadas de judicialização enquanto estratégia de efetividade dos direitos de crianças e adolescentes (CEDECA, 2018).

A apresentação de algumas considerações acerca da jurisprudência do STF, em especial do recente julgado com repercussão geral, objetiva consolidar o entendimento, que é base para o raciocínio que se desenvolve ao longo do trabalho, de que o direito à creche é um dever estado e que as vagas devem ser garantidas com qualidade a todas as crianças que as demandem. É importante, portanto, compreender que o direito à educação se insere num contexto de juridificação, a qual, conforme aponta Ximenes (2014, p. 56):

Em análise inicial, portanto, a juridificação no contexto do Estado Social e Democrático de Direito apresente um caráter positivo inerente ao desenvolvimento desse modelo estatal, ou seja, relacionado às políticas de expansão de bens e direitos protegidos juridicamente, à proteção internacional dos direitos fundamentais e ao reconhecimento de grupos sociais específicos, não contemplados adequadamente nos enunciados normativos gerais. (...) Sob esse enfoque inicial, a crítica que se pode colocar à juridificação se situa basicamente no campo da efetividade, isto é, na crítica à capacidade institucional de garantia desses novos direitos, sobretudo em um contexto de crise do Estado.

²⁷ Ag. Rg. no RE 436.996-6 São Paulo.

²⁸ Com a referida emenda, o inciso I do art. 208 da Constituição passou a ter a atual: “Art. 208: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;”

²⁹ RE 1008166 (Tema 548)

Focando na questão da efetividade, conforme apontado por Ximenes (2014), a consolidação jurisprudencial do STF não significa entender como dada a garantia desse direito à educação. Há um longo caminho entre esse reconhecimento e a efetividade da política pública de creche, o que será melhor abordado no capítulo 3.

Assim, apontado como início da mudança jurisprudencial do STF no âmbito da garantia do direito à creche, o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 436.996-6 – SP, de relatoria do então Ministro Celso de Mello, lança algumas importantes bases, conforme se pode aferir de sua ementa (BRASIL, 2005, pp. 1716-1717):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕEM AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, §2º) – RECURSO IMPROVIDO. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º)- não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político- administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

Ao longo de seu voto, o Ministro Relator trata temas que perpassam diretamente as questões já levantadas no presente trabalho, a respeito do caráter de

exigibilidade do direito a creche em relação ao estado e das limitações da utilização da tese da reserva do possível em matéria de direitos sociais (BRASIL, 2005, p.1729-1730):

Tratando-se de típico direito de prestação positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a educação infantil - que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 208, IV) - tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público, especialmente o Município (CF, art. 211, § 2º), disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial. (...) Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele - a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência (ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 345/2004). Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Neste ponto, importa indicar crítica formulada por Valle (2018) de que o descarte à priori da reserva do possível, conforme utilizado pelo STF, se constitui em violação frontal ao imperativo de ação planejada, cuja atribuição, por mandamento constitucional é do Estado. Entende-se, em contrapartida, que o voto do Ministro Celso de Mello não corrobora, necessariamente, com o entendimento da autora, na medida em que abre margem para a comprovação, por parte do Estado, de sua alegada insuficiência econômico-financeira.

Esse aspecto de financiamento, que será analisado no próximo tópico, se mostra fundamental para as análises sobre a política pública de creche, entendendo-se que somente a consideração da situação de cada ente federado em particular poderá fornecer os subsídios para validar ou não a situação de incapacidade econômico-financeira eventualmente alegada. Nesse ponto, concorda-se com Valle (2018) no sentido de que, nos casos em que o Judiciário ignore, sem maiores fundamentações, a tese da reserva do possível apresentada, a ação de planejamento estatal restará prejudicada.

Importante exemplo disso se encontra na Ação Civil Pública nº 0111860-81.2019.8.06.0001, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) e pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará) em face do município de Fortaleza, cujo objetivo era a garantia de ampliação de vagas em creches.

Nesta ação, os autores anteciparam o debate da reserva do possível com a elaboração de tópico específico sobre a situação fiscal do município, indicando, em síntese, que analisando os indicadores de despesa com pessoal, autonomia financeira, superávit orçamentário e produto interno bruto, chegou-se à conclusão de que o cenário fiscal da cidade é favorável e, portanto, o município possuía condições financeiras para expandir a rede de creche (CEARÁ, 2019).

De modo a finalizar o presente tópico, passa-se a discorrer sobre o tema 548 do STF, oriundo do julgamento do Recurso Extraordinário 1008166. Inicia-se pela transcrição de trechos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux (BRASIL, 2022, pp.37-39, grifos do autor):

Tal como se pode verificar a partir da breve contextualização, a controvérsia estabelecida nos autos diz respeito à potencial autoaplicabilidade do art. 208, IV, da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado de assegurar o acesso à “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Como antes pontuado, em sentido contrário à autoaplicabilidade do dispositivo, invocam os entes municipais a necessidade de observância do “**princípio da realidade**”, da própria natureza dos direitos sociais em geral, e do direito à educação em particular, pois na medida em que demandam prestação positiva por parte do Poder Público, seria defeso ao Poder Judiciário promover a determinação de inclusão automática e imediata, de modo universal, de todas as crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas, independentemente de qualquer óbice de ordem prática, como, por exemplo, **eventual limitação orçamentária (indisponibilidade de recursos) ou operacional (necessidade de prévia contratação de pessoal, treinamento e capacitação para atendimento específico à faixa etária, construção ou adaptação de estruturas físicas, etc.)**. [...] Nada obstante, com a máxima vênia às posições em contrário, penso que o cumprimento dessa elevadíssima obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, o acesso a creches e pré-escolas a crianças de 0 a 5 anos – com alteração de faixa etária promovida pela EC nº 56, de 2006 –, não pode ser exigido de forma imediata, negligenciando-se a inafastável contingência de ordem prática, imposta pela realidade, consubstanciada no processo de concretização inerente à prestação de qualquer política pública, por mais relevante que seja. [...] A esse respeito, penso deva-se estar atento à noção de processo inerente às políticas públicas — ou seja, de algo que se concretiza em etapas, através da realização sucessiva de vários atos que se protraem no tempo, destinados à consecução de um objetivo final. Nesse contexto, o parágrafo único no art. 193 do Texto Constitucional, inserido pelo Constituinte Reformador por meio da EC nº 108, de 2020, estabeleceu que “[o] Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. [...] Portanto, este Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as políticas públicas estão

sujeitas a um processo de concretização. Por força de tal contingência, não seria razoável exigir, de modo cogente, independentemente do exame das peculiaridades de cada situação concreta, o cumprimento automático, de modo idêntico e universal, da obrigação constitucional imposta, prioritariamente, aos 5.568 municípios do país (além do Distrito Federal). (...) [...] Por outro lado, há que se realçar que, o reconhecimento do caráter paulatino e gradual de construção das políticas públicas não afasta, em absoluto, a possibilidade de atuação judicial nos casos em que se evidencie a inércia, comportamento insuficiente, ou mesmo refratário à realização do plano constitucional pelo gestor público. [...] **Reconhece-se a existência de dificuldades, mas não de discricionariedades. Há necessidade de ação progressiva, mas não omissa, insuficiente ou contrária à direção imposta pela Carta de 1988** (...) 26. Vê-se, portanto, que o reconhecimento da obrigatoriedade de concretização do dever estatal de assegurar a todas as crianças, de 0 a 5 anos, o acesso à creches e pré-escolas, sem que haja qualquer margem de discricionariedade ao gestor quanto à necessidade de dar efetivo cumprimento a este mandamento, não enseja, automaticamente, o reconhecimento de que tal dever pode ser adimplido de forma instantânea. [...] Ausência de instantaneidade essa que, repise-se, não afasta por completo a possibilidade de socorro jurisdicional, mas antes condiciona a prestação da jurisdição, exigindo-se que se considerem, no caso concreto os esforços já empreendidos pelos demais Poderes no processo de concretização da aludida política pública, bem como os eventuais obstáculos empiricamente encontrados.

A partir do excerto transcrito, pode-se observar que temas como aplicabilidade das normas constitucionais e reserva do possível, identificada com o que se denominou de princípio da realidade, perpassam o voto do Ministro Luiz Fux. O reconhecimento do dever estatal com a Educação Infantil, conforme aponta o Ministro, não significa a desconsideração da natureza processual de implementação dos direitos sociais.

Esta noção é utilizada na base do presente estudo, em especial na articulação entre Direito e Políticas Públicas já explicada. Na busca de uma síntese do posicionamento, e objetivando uma comparação para fins meramente didáticos, utiliza-se como exemplo um provimento judicial relativo ao Direito à Saúde. Em uma situação na qual inexistem leitos em determinado ente, seja na rede pública ou rede privada, um provimento judicial, que determine a disponibilização de leito não terá como efeito, *per se*, a sua disponibilização imediata. Esse mesmo provimento pode induzir o ente a buscar meios administrativo para a ampliação do número de leitos, mas a implementação, mesmo que num caso individual como o utilizado, demandará um processo.

Quando se tratam de políticas sociais e de discussões de caráter estrutural e coletivo, esse raciocínio demanda necessariamente considerar a etapa de planejamento. Nisso reside o mérito do posicionamento do Ministro Fux, na medida em que busca diferenciar impossibilidades empíricas, que precisam ser fundamentadas pelo ente, da chamada discricionariedade.

É necessário, nesse ponto, insistir no fundamento de que o conteúdo essencial do direito à creche não se confunde com o seu mínimo essencial, tampouco com o seu processo de implementação. Nas palavras de Ximenes (2014, p. 161):

De fato, se os Estados assumiram o compromisso formal de chegar *ao pleno exercício de tais direitos* (ou seja, um compromisso de otimização), não há como alcançar esse objetivo por outra forma que não seja progressivamente, já que enquanto direitos *em si* devem ser diferenciados de suas condições de implementação, que levam ao direito definitivo em cada contexto nacional (...) Ampliam-se, assim, os limitados campos avaliativos representados pelo mínimo existencial, enquanto concepção mais difundida do conteúdo mínimo absoluto, e também pela aferição do *mero* progresso em relação ao ponto de partida

Não existe discricionariedade, conforme se argumenta, na consecução do direito à creche, mas sim um dever de implementação processual e utilizando o máximo de recursos disponíveis. Outro voto que será brevemente analisado neste trabalho é o da Ministra Rosa Weber (BRASIL, 2022, pp.230-231, grifos do autor):

Quanto ao mínimo existencial, saliento o direito à educação infantil pública como basilar e imprescindível para a aplicação da isonomia à formação cultural do ser humano, oportunizando-se igualdade de acesso. Assinalo, ainda, a estreita relação de complementaridade deste direito social com a liberdade e a igualdade que devem ser conferidas sob a perspectiva de gênero, a fim de proporcionar, sobretudo à mulher – considerando a sociedade brasileira de gênese e desenvolvimento ainda marcadamente patriarcal –, a possibilidade de ter a liberdade de se inserir ou retornar ao mercado de trabalho de forma isonômica. Em razão da histórica divisão assimétrica da tarefa familiar de cuidar de filhos e filhas, o tema, assim, insere-se também na abordagem do constitucionalismo feminista. Especificamente no âmbito da relação de emprego, ressalto a maior vulnerabilidade da trabalhadora-mãe durante o período da maternidade, devido às contingências próprias de conciliação dos projetos de vida pessoal, familiar e laboral. Dessa forma, na perspectiva axiológica de valorização da maternidade em sua função social, os direitos fundamentais elencados no art. 7º da Constituição de 1988 - entre eles a licença à gestante sem prejuízo do emprego e do salário (inciso XVIII), a redução dos riscos inerentes ao trabalho (inciso XXII), a estabilidade da gestante garantida no art. 10, II, “b” do ADCT – entrelaçam-se ao imprescindível abraço estatal à proteção da maternidade também na esfera da imprescindível oferta de creche e pré-escola, de forma a concretizar para a mãe uma merecida segurança no exercício do direito ao equilíbrio entre trabalho e família. Interpretar a implementação do direito fundamental à educação como discricionariedade estatal subverte a força normativa da Constituição e, in casu, por se tratar de creche e pré-escola, desequilibra ainda mais a constitucionalmente prevista igualdade de gênero, cuja real concretização ainda é de árdua batalha a ser conquistada. A isso acresce que da prioridade à criança e da igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, CF), constitucionalmente erigidas, deflui a necessidade de se conceder primazia à destinação orçamentária relativa à educação, inclusive a infantil em creches e pré-escolas, cuja efetivação foi imposta ao Estado pelo texto constitucional sem condicionamentos. Os recursos públicos devem, pois, ser bem geridos e, conseqüentemente, utilizados na implementação do direito à educação, decorrente de políticas públicas que proporcionem o completo aparelhamento estatal mediante a instalação, a estruturação, o fornecimento e a manutenção das creches e pré-escolas, sob pena de delineamento de crassa omissão inconstitucional

Do voto da Ministra Rosa Weber também é possível extrair considerações acerca do mínimo existencial e da relação entre o direito à creche e a redução de desigualdades sociais, conforme também já mencionado ao longo deste trabalho. No que tange à questão orçamentária, embora sem avançar propriamente nas condições empíricas de aplicação de recursos financeiros, a Ministra destaca a importância da boa gestão dos recursos públicos e da implementação da creche e pré-escola por meio de políticas públicas.

Elaborados os votos dos demais ministros, os quais não serão indicados por limitações do trabalho, algumas teses entraram em discussão, apesar de não terem sido escolhidas. Transcreve-se, neste momento, três dessas teses (BRASIL, 2022, pp.155-156):

A Administração Pública por força de decisão judicial deve matricular criança de zero a cinco anos de idade em creche ou pré-escola públicas desde que haja a comprovação de pedido administrativo prévio não atendido em prazo razoável e de incapacidade financeira do requerente de arcar com o custo correspondente.

[...] É dever estatal, constitucionalmente obrigatório, assegurar o acesso universal à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Esta obrigação deve ser cumprida: a) de forma imediata, para todas as crianças a partir de 04 anos; b) de forma gradual, de acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE, garantindo-se a oferta de vagas equivalentes à, no mínimo, 50% da demanda até 2024, para as crianças de até 03 anos; Constatada a não aplicação do percentual mínimo orçamentário em educação, bem como o descumprimento de qualquer outra obrigação constitucional ou legal relacionada à política pública educacional pelo ente, a obrigatoriedade de universalização do atendimento à educação infantil passa a ser imediata

[...] É direito subjetivo e simultaneamente dever do Estado o atendimento em pré-escolas e creches às crianças de 0 a 5 anos

A primeira tese relaciona-se com a dimensão subjetiva do direito à educação infantil, identificando o dever estatal com a garantia de matrícula quando comprovadamente esta não tiver sido garantida administrativamente. Tal tese se reveste de um caráter limitador do conteúdo do direito à creche, considerando que basicamente não mencionado o dever do estado em planejar as políticas, o que pode significar, entre outras coisas, a realização de busca ativa de crianças, a exemplo das recomendações a partir da elaboração do Índice de Necessidade de Creche (INC)³⁰.

A segunda tese, também rejeitada, avançava na questão do planejamento e de forma bastante protetiva vinculava a atuação estatal com as metas e objetivos inseridos

³⁰ Conferir tópico 2.5

legalmente no Plano Nacional de Educação (PNE). Apesar de cometer certa impropriedade ao indicar a universalização da Educação Infantil de forma irrestrita, o que incluiria a creche, a tese acaba por corrigir ao mencionar a própria meta 1 do PNE, que trata da expansão progressiva do atendimento em creche para 50% das crianças de até 3 anos. Na dimensão orçamentária, menciona expressamente o dever dos entes de aplicação de valores mínimos em Educação, conforme disposição do art. 212 da Constituição Federal, apesar de deixar em aberto quais seria o conteúdo do descumprimento de outras obrigações estatais no âmbito da Educação.

Finalmente, a terceira tese tenta conciliar a dimensão subjetiva do direito à educação infantil, materializada na possibilidade dos titulares do direito o exigirem diretamente do Estado, com a dimensão de realização dessa política social por meio de uma ação coordenada do Estado. No entanto, o seu caráter genérico acaba deixando margem para interpretações diversas. Antes da consolidação da tese, os Ministros travaram discussão que serve para resumir alguns pontos de importância para a análise (BRASIL, 2022, pp.242-244, grifos do autor):

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados. Este foi um caso muito importante que decidimos, Senhora Presidente, porque não é um caso para o presente, é um caso para o futuro. O desenvolvimento do país passa por essa educação, que deve começar nessa idade infantil. Minha preocupação era exatamente essa que a Corte dissipou: **não estamos diante de uma norma programática que não tem eficácia, mas sim diante de um direito subjetivo público.** O que foi afetado à repercussão geral foi exatamente saber se havia esse direito subjetivo público oponível ao Estado. Creio que respondemos à tese submetida à repercussão geral. Entretanto, para que nossa decisão não se resumisse a uma divagação acadêmica, houve esse debate sobre a **efetivação**. Eu até coloco em meu voto: o problema não é "se", o problema é "como"; inclusive eu incluo isso.

Eu me satisfiz em não reconhecemos isso como norma programática. Logo, sugeri, em um primeiro momento - depois, tive a oportunidade de dialogar com o Ministro Luís Roberto Barroso -, que a norma do art. 208, IV, da Constituição Federal não tem natureza programática, razão pela qual as crianças de zero a cinco anos têm direito subjetivo à educação infantil em creche e pré-escola.

Todavia, debatendo, como deve ser um caso assim, terei que incluir no voto uma série de opiniões aqui também exteriorizadas - essa é a função do Relator do recurso. Aliás, um dos grandes comentaristas, vamos dizer assim, dos precedentes, o professor Richard Posner, afirma que um Judiciário da Civil-Law, que tem as suas balizes, é o melhor Judiciário para fazer implementar políticas públicas, porque, na Common-Law, eles julgam casos particulares segundo a criação judicial deles. Deste modo, estamos fazendo a nossa parte. Ministro Gilmar agora lembrou vários casos em que determinamos a implementação de política pública, como o Marco Legal do Saneamento, que daqui a alguns anos vai fazer com que todos os brasileiros tenham água potável e esgoto. Então, minha redação é praticamente idêntica à do Ministro Barroso, de sorte que não teria nenhum problema em acompanhá-lo nessa redação, porque ele faz, digamos assim, uma subdivisão não só da tese fixada. Os

precedentes, não específicos, gerais, são muito mais lentamente defasados. Os precedentes específicos são rapidamente defasados. Esse não: a criança tem direito subjetivo à creche. Enquanto vigorar a Constituição Federal brasileira, esse precedente vigorará.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Com muito prazer. Apenas para explicitar, retiramos as preocupações manifestadas pelos Ministros Luiz Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, quanto à questão de hipossuficiência e prévio requerimento, porque não havia consenso em relação a esse ponto. Portanto, as condicionantes estão fora. Presidente, são três proposições objetivas: 1. A educação básica, em todas as suas fases (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche, de zero a três anos, e a pré-escola, de quatro a cinco anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como o caso examinado nesse processo. 3. O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. Essa é a proposta.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Nesse meu diálogo com o Ministro Barroso, trouxe a seguinte observação: esse último item fica bastante aberto. Hoje, há uma programação para a implementação desse direito à creche. O ideal seria que fizéssemos uma menção a essa promessa, que existe hoje, de implementar essa política até o ano tal. Se deixarmos em aberto, minha preocupação é que surja outro plano, dizendo que implementará agora até o último ano.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - O acordo é que veríamos em obiter dictum e não na tese.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Então Vossa Excelência colocará em obiter dictum. Não me havia lembrado desse detalhe.

É possível observar da discussão que a questão do caráter subjetivo do direito à creche resta sedimentado. A questão que se colocou foi de como vincular na tese a questão da efetivação desse direito por parte do Estado. Enquanto o Ministro Fux defendia a menção expressa às metas, por exemplo, do Plano de Educação, estabelecendo prazos objetivos ao Estado, o Ministro Luís Roberto Barroso indicou a necessidade de o conteúdo da implementação ficar em aberto e constar expressamente na prece. A menção do caráter obiter dictum significa que não necessariamente essa questão será utilizada na análise do precedente. Ao final, assim ficou a Ementa do RE 1008166 (BRASIL, 2022, p.3)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (art. 208, IV, da Constituição Federal). 2. O Estado tem o dever constitucional

de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável pela via judicial. Precedentes: ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011; AI 592.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 4/6/2009, e RE 384.201-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 3/8/2007. 3. O Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. 4. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma. 5. A tese da repercussão geral fica assim formulada: 1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Já na Ementa é possível observar um avanço no sentido de especificar que a Educação Infantil, composta por creche e pré-escola, é em sua integralidade exigível individualmente. Este modo de formular a tese em repercussão geral acaba por sedimentar o entendimento de que, embora não sendo uma etapa obrigatória de matrícula, a creche se constitui em um direito subjetivo, de um lado, e em uma obrigação estatal, do outro.

Entende-se, ao final, que a expressão efetividade integral às normas constitucionais sobre o acesso à educação básica, conforme consta na Tese, se adequa às discussões teóricas já realizadas neste trabalho. No caso dos direitos prestacionais, conforme Ximenes (2014, p. 166):

No caso dos direitos prestacionais, essa maior proteção requer tanto um mapeamento teórico do conteúdo temático do direito fundamental em si, de seus objetivos e exigências normativas de realização, como o desenvolvimento de critérios que sejam capazes de distinguir delimitações constitucionalmente aceitas daquelas que, no caso concreto, configuram violações por omissão inconstitucional

A questão que se coloca é como averiguar as questões empíricas que impliquem diretamente na possibilidade de efetividade integral do direito à creche, entendendo-se que a análise da dimensão de planejamento e orçamentária pode se constituir em um caminho possível.

2.3 – O financiamento da Educação enquanto elemento de análise do acesso à creche

O tema da efetivação das políticas sociais, conforme se pode aferir das discussões anteriores, perpassa necessariamente pela dimensão de financiamento, ou seja, de utilização dos recursos públicos. Mesmo nos casos em que a discussão judicial não

leve em consideração expressamente a atividade de planejamento estatal e determine alguma obrigação ao Estado, conforme crítica formulada por Valle (2018), a sua repercussão será obrigatoriamente financeira.

Quando se trata especificamente de financiamento da educação, tem-se uma vasta literatura de já se debruçou sobre suas raízes históricas, desafios, impactos e limitações no tema da concretização do direito fundamental à educação (PINTO, 2018; PINTO, 2007; PEREIRA, 2012; CAMPOS, 1992; OLIVEIRA, 2007; MARTINS, 2011; VERHINE, 1999; FARENZENA, 2006; XIMENES, 2006).

Para os fins do presente estudo, se entende como suficiente fazer uma breve contextualização dos modelos de financiamento de Educação ao longo da história brasileira, até se chegar aos modelos de vinculação e subvinculação por meio de Fundos, a partir de década de 1990. O foco será apresentar a transição do FUNDEF para o FUNDEB, de 2006 a 2007, bem como a configuração do Novo FUNDEB, em 2020.

Em estudo no qual realiza levantamento histórico das vinculações de recursos na Educação, Bocchi (2019, p.2) aduz que:

Vincular recursos financeiros à Educação há muito representa uma luta da sociedade brasileira. Historicamente, as discussões que envolvem o tema do financiamento educacional passaram a fazer parte dos debates acadêmicos, políticos e populares com mais percepção e pressão quando a questão da vinculação de recursos públicos para a educação passou a ser discutida.

Sintetizando o histórico de vinculação de recursos para a educação nas Constituições Brasileiras, Bocchi (2019) propõe quadro resumo:

Tabela 2 – Histórico da vinculação de recursos para a Educação Pública no Brasil

Ano	Norma	União	Estado/DF	Municípios
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	Decreto Lei 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal	10%	20%	20%
1961	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma

1969	Emenda Constitucional – EC – 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	Emenda Constitucional 14 (Emenda Calmon)	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira (2007). Bocchi (2019). Elaboração: Autor.

Da referida tabela é possível extrair que é a partir da Constituição de 1988 que o modelo de vinculação de recursos para a Educação se consolida, sendo este o maior período, dentre o histórico apresentado, no qual foi mantido este modelo. É na vigência da Constituição de 1988 que o primeiro fundo que será considerado nesse trabalho é criado.

Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi criado em 1996 e implantado em 1998. O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997.

Sobre a composição de recursos, o FUNDEF contemplava recursos de Estados e Municípios, oriundos as seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE)³¹, Fundo de Participação dos Municípios (FPM)³², Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)³³, incluindo recursos relativos à desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96), e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp.)³⁴. Sobre essas fontes aplica-se uma alíquota de 15% para formar os recursos do FUNDEF.

Importante pontuar que na repartição de recursos do FUNDEF somente eram consideradas as matrículas no Ensino Fundamental, como sugere a própria denominação do fundo. Assim, matrículas em creche, pré-escola, ensino médio e ensino superior não impactavam nos recursos recebidos por municípios e estados. Dos recursos do Fundo,

³¹ Art. 1º, II, Lei nº 9.424/96

³² Art. 3º, VII, Lei nº 11.494/2007

³³ Art. 3º, II, Lei nº 11.494/2007

³⁴ Art. 3º, VI, Lei nº 11.494/2007

necessariamente 60% deveriam ser utilizados para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. O valor restante, ou seja, no máximo 40% dos recursos do fundo, deveriam ser destinados a despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo conteúdo resta definido no art. 70 da Lei 9.394/96 (LDB).³⁵

A título de complementação ao fundo, a União possuía a obrigação de repassar uma parcela de recursos para assegurar um valor mínimo anual por aluno para Estados e Municípios³⁶ que não atingissem o mínimo definido nacionalmente³⁷. Esse repasse, e suas inconsistências, foi objeto de estudo por Ximenes (2006), no qual aponta perdas históricas nos repasses considerando, dentre outros fatores, a retirada da base de cálculo dos recursos com base na chamada Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Após o FUNDEF, tem-se a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado posteriormente pela Lei Federal nº 11.494/2007. A vigência do FUNDEB iniciou-se em 1º de janeiro de 2007, encerrando-se em 31 de dezembro de 2020.

Diferentemente do FUNDEF, o FUNDEB contemplou em sua abrangência a educação infantil (creche e pré-escola) e o ensino médio. A composição dos recursos do FUNDEB se deu de forma progressiva, até se chegar ao modelo que vigorou de 2009 a 2020, conforme quadro abaixo:

Tabela 3 – Alíquotas de vinculação de recursos do FUNDEB – âmbito Estadual

FONTE/ANO	2007	2008	2009
Fundo de Participação dos Estados – FPE	16,67%	18,34%	20%
ICMS (c/ recursos da LC 87/96)	16,67%	18,34%	20%
IPIExp	16,67%	18,34%	20%
IPVA	6,67%	13,34%	20%
ITCMD	6,67%	13,34%	20%

³⁵ Art. 7º, §5º, Lei nº 11.494/2007

³⁶ Art. 4º, Lei nº 11.494/2007

³⁷ Art. 5º, Lei nº 11.494/2007

Fonte: Lei nº 11.494/2007. Elaboração: Autor

Tabela 4 – Alíquotas de vinculação de recursos do FUNDEB – âmbito Municipal

FONTE/ANO	2007	2008	2009
Fundo de Participação dos Municípios - FPM			
Cota Parte do ICMS (c/ recursos da LC 87/96)	16,67%	18,34%	20%
IPIExp	16,67%	18,34%	20%
Cota Parte do IPVA	6,67%	13,34%	20%
Cota Parte do ITR	6,67%	13,34%	20%

Fonte: Lei nº 11.494/2007. Elaboração: Autor

A exemplo do FUNDEF, o FUNDEB também previu a aplicação de percentual mínimo de recursos do Fundo para remuneração, mas provocou uma alteração ao elevar o percentual para 70%³⁸. Outra inovação foi ao apontar a necessidade de aprovação, até 31/08/2007, do piso do magistério³⁹, o que acabou ocorrendo somente em 2008, por meio da Lei nº 11.738/2008. Sobre a complementação da União ao Fundo, o FUNDEB estabeleceu expressamente os valores mínimos de complementação para os anos de 2007, 2008 e 2009 e determinou, a partir de 2010, que a complementação equivaleria a, no mínimo, 10% dos recursos totais do Fundo.

Considerando a previsão de vigência do FUNDEB somente até o final de 2020, este ano foi marcado pelas discussões sobre o que denominou de Novo FUNDEB. Assim, no dia 25 de agosto de 2020 o Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda Constitucional nº 26/2020 que, dentre outras coisas, tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica⁴⁰ e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁴¹.

Das discussões travadas no âmbito do Congresso Nacional, destacam-se, para fins do presente projeto, aquelas relacionadas ao percentual de recursos da União

³⁸ Art. 26, §2º, Lei nº 11.494/2007

³⁹ Art. 41, Lei nº 11.494/2007

⁴⁰ Nos termos do art. 21 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), a Educação Básica é formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

⁴¹ Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, o FUNDEB teria vigência até o dia 31 de dezembro de 2020 (art. 48, Lei nº 11.494/2017). O caráter permanente então, está na ausência de definição do prazo de vigência com a aprovação da Emenda Constitucional nº 26/2020.

destinados à complementação do Fundo⁴² e à inserção na Constituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ)⁴³.

De início, importa destacar que o FUNDEB não foi incluído na base de cálculo do chamado Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016⁴⁴. Em razão disso, em um contexto de ajuste fiscal e de impactos na economia em razão pela pandemia do coronavírus, a não aprovação do novo FUNDEB ou a estipulação de uma complementação a menor ao fundo apareciam publicamente como estratégia do governo para garantir o equilíbrio das contas públicas. Em contrapartida, os defensores do novo FUNDEB apontavam a necessidade de torná-lo permanente, apontando o aumento da complementação da União como forma de corrigir desigualdades regionais históricas no campo educacional.

A questão da complementação trouxe à tona o debate sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade⁴⁵ (CAQ), uma vez que, sendo regulamentado, o CAQ norteará um modelo de financiamento baseado em um padrão de qualidade, alterando os valores necessários a serem investidos em cada rede de ensino e, conseqüentemente, influenciando diretamente na forma de cálculo dos recursos públicos a serem destinados à Educação Básica.

⁴² A complementação da União ao Fundo está prevista atualmente no art. 212-A, IV, guardando relação direta com o papel redistributivo e supletivo atribuído pelo art. 211, §1º. Tal mecanismo consiste, em linhas gerais, no aporte de recursos da União, desconsiderando-se as transferências constitucionais obrigatórias que já compõe o fundo, em montante suficiente para garantir que os entes (Estados e Municípios) apliquem um valor mínimo por aluno nas redes de ensino. Com a aprovação do novo FUNDEB, o percentual de recursos oriundos da complementação da União deverá atingir o percentual de 23% até 2026.

⁴³ O Custo Aluno Qualidade (CAQ) é um mecanismo de cálculo do valor necessário de investimentos por alunos para a garantia de um padrão de qualidade de ensino. A ideia de criação desse mecanismo parte do diagnóstico de que os investimentos no Brasil por aluno são inferiores àqueles realizados nos países desenvolvidos. A existência do CAQ guarda relação direta com o quanto cada ente deverá gastar por aluno, interferindo diretamente, portanto, no quanto será necessário de complementação da União para os entes que não consigam atingir o valor mínimo (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018). Existe uma disputa sobre a forma de cálculo do valor por aluno, a qual é apontada como responsável pela complementação a menor da União desde a criação do FUNDEF (XIMENES, 2006). A não implementação de um Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), enquanto parâmetro inicial na busca pela definição do CAQ, conforme previsto nas estratégias 20.6 e 20.7 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), é apontada como uma omissão que prejudica a definição do valor mínimo por aluno e que impacta toda a política de financiamento da educação (XIMENES, 2015). Com a aprovação da EC nº 26/2020, a elaboração do CAQ está expressa no art.211, §7º da Constituição Federal.

⁴⁴ Nos termos do art. 107, §6º, I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

⁴⁵ Atualmente previsto no art. 211, §7º com a seguinte redação: “O padrão mínimo de qualidade de que trata o §1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposto em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição.”

A implantação do CAQ já estava prevista na Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação)⁴⁶, sendo a ausência de critérios objetivos de definição do padrão de qualidade apontada como um dos problemas históricos na política de financiamento da educação no Brasil (XIMENES, 2015; DUARTE, 2019).

Feitas essas ponderações, importa destacar que o Novo FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, manteve a lógica de funcionamento do FUNDEB anterior, alterando questões relativas a complementação da união, percentual mínimo de aplicação de recursos, e ampliação das categorias incluídas para fins de remuneração de profissionais da educação e, de especial interesse ao projeto, mecanismo específico de complementação para a educação infantil.

Em relação a complementação da União, elevando o patamar de 10% previsto no FUNDEB anterior, o Novo FUNDEB estipula que até 2026 a complementação chegue em 23% do valor total do Fundo. O próprio mecanismo de complementação sofreu alterações, com a previsão da complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF) e do Valor Anual Total por Aluno (VAAT).

A complementação VAAF consiste no repasse de 10% dos recursos do Fundo para os Fundos Estaduais que não atingirem o Valor Anual por Aluno estabelecido anualmente. Após esse repasse, caso existam redes (municipal, estadual ou distrital) que não atingiram o mínimo nacional, será aplicada a complementação VAAT, consistindo no repasse mínimo de 10,5% do valor do Fundo diretamente para a rede que não atingiu o valor mínimo definido nacional.

Esse mecanismo difere do FUNDEB anterior, pois no caso de o Fundo Estadual atingir o mínimo definido nacionalmente, mesmo no caso de algum dos seus municípios não atingir, não haveria novos repasses. Em resumo, tem-se que o Novo FUNDEB ampliou as hipóteses de complementação.

Dentro da complementação VAAT, o Novo FUNDEB ainda inovou ao definir que, dentre o total de recursos repassados, 15% devem ser aplicados em despesas de capital, ou seja, despesas que aumentam o patrimônio do ente (construção de escolas, por exemplo). Além dessa obrigação, dentre os recursos do VAAT, 50% devem

⁴⁶ Tratam-se das estratégias 20.6 e 20.7 do Plano Nacional de Educação (PNE).

necessariamente ser aplicados em Educação Infantil, com base em parâmetros de déficit de cobertura e de vulnerabilidade socioeconômica da população.

Por fim, o novo FUNDEB ainda criou a figura da complementação VAAR, a qual vincula 2,5% da receita total dos FUNDEB às redes públicas de ensino que melhorarem seus indicadores de atendimento e aprendizagem.

Feito o breve resumo sobre a política de fundos, resta apresentar noções básicas sobre orçamento público que serão salutares no desenvolvimento do estudo. De forma preliminar, antes de adentrar na discussão sobre os instrumentos de planejamento, é importante informar que, ao longo da história, o orçamento público surgiu, primeiramente, para atuar como instrumento de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais (arrecadar e gastar) desempenhadas pelo chefe do Poder Executivo.

Assim, o orçamento público é um instrumento que assegura a materialidade da ação planejada do Estado, espelhando a primazia dada a políticas públicas específicas em uma gestão governamental, além de ser determinado por escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e intencionalidades em contextos que expressam conflitos e interesses diversos (SOUSA; PEREIRA, 2013).

O orçamento público é ainda norteado por alguns princípios, dentre os quais menciona-se o da unidade⁴⁷, anualidade⁴⁸, universalidade⁴⁹, exclusividade⁵⁰, equilíbrio, clareza, publicidade, legalidade e transparência.

Contudo, para a concretização de políticas públicas e, por consequência, a garantia de direitos, é imprescindível que haja financiamento adequado e suficiente. Para tanto, é necessário que estejam previstas nos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição Federal de 1988⁵¹, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

É importante ressaltar que os referidos instrumentos de planejamento são leis que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e

⁴⁷ Art. 2º da Lei nº 4.320/64.

⁴⁸ Arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/64.

⁴⁹ Arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

⁵⁰ Art. 7º da Lei nº 4.320/64.

⁵¹ Art. 165 da CF/88.

municipais. No âmbito de cada ente, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

Salienta-se, ainda, que a articulação desses instrumentos não é apenas uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal, mas também uma condição para garantir que, em todos os níveis de governo, as políticas públicas não sejam um conjunto de objetivos idealizados e inexecutáveis.

É importante destacar que a Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, explicitando a consonância entre os três instrumentos.

Para cada ano, haverá uma LDO selecionando as políticas públicas que terão prioridade na execução da LOA. Portanto, a LDO tem papel fundamental, pois é o elo entre planejamento de médio prazo (PPA) e planejamento operacional (LOA).

Ressalta-se, ainda, que todas as políticas públicas devem constar nos três instrumentos de planejamento para que haja previsão de recursos e respaldo legal, ou seja, devem fazer parte do ciclo orçamentário.

O Plano Plurianual é o documento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O marco legal do Plano Plurianual está na Constituição Federal de 1988⁵², a qual preceitua que o PPA é um plano que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Para facilitar a compreensão, discutem-se as definições de cada tópico destacado.

Portanto, o PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento de prioridades e no direcionamento das ações do Governo, uma vez que traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo (PALUDO, 2012).

⁵² Art. 165, § 1º, da CF/88.

Destaca-se, ainda, que o Plano Plurianual constitui a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual (GIACOMONI, 2012).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵³ compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar nº 101/2000 aumentou consideravelmente as responsabilidades da LDO, uma vez que lhe foi atribuída, dentre outras coisas, dispor sobre o equilíbrio entre despesas e receitas, e critério e forma de limitação de empenho⁵⁴.

No que diz respeito ao equilíbrio entre receitas e despesas, a LDO cuidará para que não haja um desequilíbrio acima do permitido. Para manter esse controle, dispõe de um anexo chamado Anexo de Metas Fiscais, o qual vai estabelecer, dentre outros itens, o Resultado Primário, ou seja, a diferença entre receitas e despesas, sem levar em consideração juros da dívida. Portanto, tal anexo vai estabelecer se a receita será maior do que a despesa (superávit primário) ou se a despesa será maior do que a receita (déficit primário).

Além disso, ao estabelecer o equilíbrio entre despesas e receitas, disporá sobre critério e forma de limitação de empenho, ou seja, estabelecerá critério de contingenciamento (corte de gastos) quando for observado que as receitas não serão suficientes para financiar as despesas.

A Lei Orçamentária é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada, portanto, é somente com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício serão executadas (PALUDO, 2012).

A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA e o cumprimento ano a ano de suas etapas, em consonância com o que foi estabelecido na LDO. Portanto, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA,

⁵³ Art. 165, § 2º, da CF/88.

⁵⁴ A limitação de empenho consiste no bloqueio temporário de despesas quando se verificar que as receitas não suportarão as despesas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO (MENDES, 2012).

2.4 – Planos de Educação e as metas de expansão do acesso à creche

A dimensão de financiamento está diretamente relacionada com a função planejadora do estado, conforme pode se aferir da discussão do tópico anterior. Para o Estado, o planejamento tem um caráter determinante⁵⁵, ou seja, vincula suas ações.

A elaboração de um Plano Nacional de Educação está prevista no art. 214 da Constituição Federal. O plano veiculado na Lei nº 13.005/2014 foi o segundo PNE do Brasil, sendo o primeiro veiculado por meio da Lei nº 10.712/2001 e cuja vigência se encerrou em 2010. Em âmbito municipal, dentro do período estudo, serão considerados os Planos Municipais de Educação instituídos pela Lei nº 9.441/2008 e Lei nº 10.371/2015.

A primeira dimensão de análise parte da verificação do conteúdo do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 10.172/2001) e do Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 9.441/2008) vigentes à época. Os documentos serão considerados por ordem cronológica, de modo a traçar uma espécie de linha do tempo do planejamento desta etapa do ensino.

O PNE de 2001 estava dividido em 6 partes: Introdução; Níveis de Ensino; Modalidades de Ensino; Magistério da Educação Básica; Financiamento e Gestão e Acompanhamento e Avaliação do Plano. A parte relativa aos níveis de ensino, a qual será analisada com maior detalhamento em razão de sua relação mais direta com a dimensão de acesso à creche, é subdividida pelas etapas da Educação Básica. Em cada etapa da Educação Básica, a exemplo da Educação Infantil, constam o diagnóstico, as diretrizes e os objetivos e metas.

Em sua parte diagnóstica da Educação Infantil, a qual à época compreendia a faixa etária de 0 a 6 anos⁵⁶, o documento inicia justificando que a demanda por atendimento em estabelecimentos de Educação Infantil vem crescendo em todo o mundo. Os principais motivos seriam a necessidade das famílias de garantirem um espaço de cuidado para os filhos enquanto os responsáveis estão trabalhando, bem como os

⁵⁵ Art. 174, Constituição Federal de 1988

⁵⁶ Com a promulgação da Lei Federal nº 11.274/2006, a Educação Infantil passou a contemplar a faixa etária de 0 a 5 anos, com a inclusão da faixa etária de 6 anos no Ensino Fundamental.

benefícios que espaços especializados trariam para o desenvolvimento das crianças na faixa etária da Educação Infantil (BRASIL, 2001, p. 7)

Nesse ponto, apesar de mencionar a importância do desenvolvimento da criança nesta etapa da infância com base em argumentos relacionados aos estudos da primeira infância⁵⁷, que levam em conta, por exemplo, o desenvolvimento do potencial produtivo a partir dos investimentos em Educação, o PNE não busca limitar a justificativa para investimentos em Educação Infantil pelo fator econômico. Em determinado trecho do Plano, é defendido que (BRASIL, 2001, p. 8):

Não são apenas argumentos econômicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção às crianças pequenas. Na base da questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento. [...] o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e a educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade da maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece.

Ainda na parte de diagnóstico, o PNE aponta uma importante diretriz que se insere no debate entre expansão do acesso e garantia da qualidade, ao defender que “é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida em que se democratiza o acesso” (BRASIL, 2001, p. 8)

Essa diretriz é justificada na sequência do documento a partir de um breve resgate histórico sobre o atendimento de crianças em creches no Brasil. Aponta o PNE a necessidade de analisar de forma separada as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, considerando que o atendimento das crianças em creche, ou seja, na primeira faixa, esteve sob a égide da assistência social, e não da Educação, bem como possuía como principais características a atenção aos cuidados físicos, à saúde e à alimentação, não sendo a perspectiva pedagógica relevante. (BRASIL, 2001)

Outra questão apontada no Plano acerca das particularidades das creches diz respeito à ausência de estimativas fidedignas da quantidade de crianças matriculadas no período, considerando que à época as creches estavam iniciando o processo de cadastro nos órgãos oficiais de educação (BRASIL 2001). Esta é uma informação relevante, considerando que, conforme será demonstrado a seguir, uma parte considerável dos dados

⁵⁷ Conferir Tópico 1.3

organizados no presente estudo possuem como fonte o Censo Escolar, reforçando a importância das estatísticas oficiais na seara das políticas públicas.

O planejamento apontado no PNE também parte de um diagnóstico de que as creches possuíam demanda por profissionais qualificados, além de não desenvolverem a contento um programa educacional e não possuírem infraestrutura adequada. É sobre esse cenário que as ações são planejadas, sendo reforçada a necessidade de que a creche atenda a todas as crianças que necessitem de matrícula e que o Poder Público garanta investimento público adequado (BRASIL, 2001).

Justamente por considerar os desafios contextuais na garantia do acesso à creche é que o Plano faz uma opção expressa por garantir o acesso às famílias em maior situação de vulnerabilidade, conforme é possível verificar desse trecho do diagnóstico (BRASIL, 2001, p.11):

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres. O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela.

No que tange às metas para o período de vigência do Plano, são estipuladas 25 metas para a Educação Infantil, das quais 3 serão de especial interesse no estudo do acesso à creche. A meta 1 estabelece como parâmetro o atendimento de 30% das crianças em creche até 2006 e o atendimento de 50% das crianças em creche até 2011 (BRASIL, 2001).

A meta 18 trata da adoção progressiva do atendimento integral para as crianças de 0 a 6 anos, enquanto a meta 28 estabelece que os Municípios devem aplicar, prioritariamente, os 10% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculados ao FUNDEF na Educação Infantil. (BRASIL, 2001). Esta última meta indica, conforme apontado neste trabalho, como a sistemática do FUNDEF acabou por enfraquecer a aplicação direta de recursos públicos na Educação Infantil.

O Plano Municipal de Educação de 2008 de Fortaleza dividia-se em 6 partes: Introdução, Níveis de Ensino, Modalidades de Ensino, Trabalhadores da Educação

Básica, Financiamento e Gestão e Acompanhamento e Avaliação do Plano. Em sua parte introdutória, o PME aponta importantes questões relacionadas a Educação Infantil, a exemplo da demanda maior que a oferta, a ausência de infraestrutura adequada e a prevalência da rede privada nessa etapa (FORTALEZA, 2009). Sobre a relação com o PNE, assim consta no PME (FORTALEZA, 2009, p.22):

É bom lembrar que o PNE fixa para o final da década (isto é, 2011) alcançar a meta de 50% das crianças de zero a três anos, e 80% das de quatro a cinco anos, o que representaria uma meta difícil de ser atingida pela administração municipal.

Os dados da Educação Infantil divididos por faixa etária, em creches e pré-escolas, mostram que praticamente o atendimento é feito pelas redes públicas Municipais de Ensino e pelas Instituições Privadas, ressaltando-se que o atendimento geral em Educação Infantil se dá em maior quantidade nestas últimas instituições, seja em creches ou pré-escolas, o que indica que ainda prevalece o atendimento às crianças cujas famílias podem pagar por ele.

Outro aspecto a ser considerado é o das crianças com deficiência, em idade superior a definida para a primeira etapa da Educação Básica, as quais são matriculadas indevidamente na Educação Infantil, considerando tão somente o aspecto da lógica cognitiva, desprezando assim as demais dimensões da aprendizagem e do desenvolvimento, presentes no uso didático de diferentes linguagens e interações que são mantidas com seus pares ou outros que lhes interessem.

Com o advento do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, as prefeituras passam a receber um pequeno recurso, antes destinado tão somente para o Ensino Fundamental. No que se refere às instituições de Educação Infantil conveniadas, somente a partir do ano de 2008 os municípios passarão a receber também um recurso do FUNDEB para esse fim. Espera-se também que haja uma preocupação com a qualidade desse atendimento

Especificamente sobre os objetivos e metas da Educação Infantil, influenciando diretamente no planejamento para a creche, observa-se que o PME de 2009 possui um caráter um tanto quanto vago, sem estabelecer metas precisas, tampouco mecanismos básicos de avaliação e monitoramento (FORTALEZA 2009, pp. 23-24):

Objetivos/Metas 1. Assegurar, mediante Regime de Colaboração com o Estado e a União, recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Infantil [...] 7. Ampliar o atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos de idade pelo poder público municipal, com atenção especial à faixa etária de 0 a 3 anos, e implantar, progressivamente, o atendimento em período integral às crianças de 4 a 5 anos de idade, conforme o disposto no Plano Nacional de Educação (PNE, 2001) Ações [...] 2. Definição no orçamento anual da Prefeitura Municipal de Fortaleza, tornando público os recursos financeiros para a construção, reforma, ampliação e manutenção das instituições que atendem à Educação Infantil [...] 6. Implementação de forma progressiva, da municipalização das instituições conveniadas de Educação Infantil 7. Aumento do valor dos recursos financeiros repassados às creches municipalizadas de modo a permitir um atendimento de qualidade às crianças, havendo fiscalização específica por parte da Secretaria Municipal de Educação - SME, Secretarias Executivas Regionais - SERs e Comunidade. [...] 16. Criação de espaços por pólos em cada uma das regionais, que atendam às

famílias no cadastro das demandas de matrículas excedentes. [...] 24. Renovação dos convênios já existentes com as instituições responsáveis pelo atendimento educacional especializado às crianças de 0 a 5 anos e ampliação do número de convênios de acordo com a demanda de Educação Infantil, após avaliação pela equipe da Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretarias Executivas Regionais (SER), responsáveis pelo acompanhamento às unidades de ensino.

Parte-se agora para a descrição do Plano Nacional de Educação (PNE) da Lei nº 13.005/2014 e do Plano Municipal de Educação (PME) da Lei nº 10.371/2015. O PNE contém 1 meta e 17 estratégias relacionados diretamente à Educação Infantil. Nesse diploma normativos são encontrados parâmetros relacionados à expansão da rede⁵⁸, ao financiamento⁵⁹ e à qualidade do ensino⁶⁰, sem desconsiderar a existência de lacunas⁶¹ e as alterações nesses parâmetros em razão de modificações legislativas⁶². Especificamente sobre o acesso a creche, o PNE dispõe em sua meta 1 (BRASIL, 2015, p.2):

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Estratégias: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; [...] 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;”

O Plano Municipal de Educação (PME) de 2015, por sua vez, contém 1 meta e 29 estratégias relacionadas à Educação Infantil, em sua maioria oriundas do próprio PNE, (FORTALEZA, 2015, p. 24-25):

Meta 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola, para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME. Estratégias. 1) Ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil na rede municipal, de modo a garantir que, ao final da vigência deste PME, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência a Educação Infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de

⁵⁸ No PNE: Meta 1, Estratégia 1.2; No PME: Eixo Educação Infantil, Meta 1, Estratégia 1.

⁵⁹ No PNE: Meta 20, Estratégia 20.1; No PME: Eixo Educação Infantil, Meta 1, Estratégias 2 e 3.

⁶⁰ No PNE: Meta 1, Estratégia 1.1; No PME: Eixo Educação Infantil, Meta 1, Estratégia 11.

⁶¹ Como mencionado na nota 4, as estratégias 20.6 e 20.7 da Meta 20 do PNE, relacionadas ao CAQi e ao CAQ, não foram cumpridas até hoje.

⁶² A Estratégia 20.10 do PNE, por exemplo, dependerá diretamente do que for definido para o CAQi e o CAQ.

renda familiar per capita mais baixo. [...] 4) Realizar e publicar regularmente, em período não superior a um ano, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta, em regime de colaboração. 5) Realizar a chamada para a matrícula na rede pública das crianças de 1 a 5 anos, com vistas ao cumprimento da meta. 6) Remanejar crianças atendidas em Instituições que não atendam aos padrões básicos de qualidade, para espaços adequados ao desenvolvimento integral das crianças desta etapa da educação. [...] 8) Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PME, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública sobre a demanda das famílias por creches. [...] 21) Ampliar, até o final da vigência deste PME, o atendimento em tempo integral na Educação Infantil para 100% das crianças atendidas nas creches da rede municipal de ensino de Fortaleza e para 50% das crianças da pré-escola.

Da análise geral de tais disposições observa-se a complexidade de parâmetros relacionados à Educação Infantil, incluindo questões orçamentárias, financeiras, administrativas e pedagógicas. Tal complexidade reverbera diretamente no recorte temático e metodológico da pesquisa e norteará a análise dos dados a ser realizada no capítulo 3.

2.5 – Considerações sobre o monitoramento e o cálculo da taxa de atendimento em creche

A Política Pública de educação infantil no Brasil possui como um de seus objetivos, conforme desmontado, a expansão do acesso ao ensino. Especificamente em relação à creche, tem-se como meta estabelecida, no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano Municipal de Educação (PME) de Fortaleza, o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches até o ano de 2024 e 2025, respectivamente.

Aponta-se, inicialmente, que poderia ter sido estabelecido no PME de Fortaleza meta diversa daquela estabelecida no PNE, isto porque uma das ideias envoltas na elaboração de um Plano localizado é levar em consideração justamente o cenário local e suas especificidades.

O que se quer destacar com essa afirmativa é que o cumprimento da meta 1 do PNE, considerando ser uma média nacional, não necessariamente significa a redução das desigualdades regionais. Outrossim, o cumprimento da meta 1 do PME de Fortaleza também não significaria, necessariamente, a expansão adequada da rede de creches considerando-se a realidade local.

Cabe destacar, nesse sentido, que a referida meta deve ser destrinchada de modo a averiguar os reais impactos na redução das desigualdades sociais e, portanto, na ampliação das oportunidades educacionais. Frisa-se isso em razão das metas não fazerem

nenhuma distinção entre matrículas públicas e privadas. Não há também nenhuma menção específica a critérios relacionados à renda, gênero, raça, tipo de estabelecimento, entre outros.

Os referidos critérios, portanto, devem ser traduzidos em indicadores, os quais são essenciais tanto na análise da política pública em determinado período como no planejamento das ações para o próximo período. Não se está afirmando com isso, frisa-se, que as metas estabelecidas não possuem o condão de reduzir as desigualdades.

No entanto, é necessário reforçar que para uma parcela da população o acesso à creche já ocorre em patamares maiores do que os estabelecidos legalmente, enquanto que para outra parcela a realidade é distinta.

Portanto, mesmo na hipótese de cumprimento da meta, possivelmente ainda serão observadas disparidades no acesso relacionadas à renda e raça, por exemplo. Não se trata de desconsiderar as metas como importantes bússolas na execução da política pública educacional na Educação Infantil, mas sim de se atentar para os critérios utilizados em seu monitoramento, apresentando vieses de análises que qualifiquem os dados apresentados e que estejam alinhados com os debates sobre o Direito à Qualidade na Educação.

Um exemplo dessa prática encontra-se no chamado Índice de Necessidade de Creches (INC), desenvolvido a partir do estudo Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate (FMCSV, 2020). O INC consiste, em linhas gerais, em uma metodologia de cálculo que busca apresentar a necessidade de creche em determinado município.

O cálculo é baseado na quantidade de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em famílias pobres, em famílias monoparentais e em famílias cujas mães trabalham ou trabalhariam se houve creche disponível (FMCSV, 2020, p. 52). Conforme o INC calculado em 2018, em Fortaleza 52,3% do total de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses necessitavam de creche (FMCSV, 2020, p. 58). Observa-se, portanto, que esse percentual é superior ao definido no PME do município como meta de expansão de vagas em creche, qual seja, 50% até o ano de 2025.

Nesse contexto, torna-se importante realizar algumas considerações sobre o monitoramento dessa meta. De maneira geral, de modo a se obter a taxa de atendimento

de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses matriculadas em creche, deve-se dividir a quantidade de crianças matriculadas em creche pela quantidade total de crianças nessa faixa etária.

A quantidade de crianças matriculadas em creche pode ser obtida diretamente por meio do Censo Escolar do INEP. Outra fonte de dados da quantidade de crianças matriculadas é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. No entanto, esta não será utilizada no presente trabalho em razão de considerar matrículas em instituições não regularizadas perante o MEC, o que é condição básica no Censo Escolar (XIMENES; GRINKAUT, 2014).

Explicada a forma de se obter a quantidade de crianças matriculadas, parte-se para o dimensionamento da quantidade total de crianças na faixa etária da etapa creche. A metodologia utilizada pelo INEP/MEC leva em consideração os dados da PNAD do IBGE, tanto na indicação da quantidade de crianças que frequentam creche, como na estimativa da quantidade de crianças na faixa etária da etapa creche.

Para o período de 2016 a 2019, o monitoramento do INEP apresentou os seguintes dados relativos à taxa de atendimento para creche no Brasil e no Ceará:

Tabela 5 – Taxa de Atendimento em Creche no Brasil e no Ceará de 2016 a 2019

Abrangência	Frequenta Escola ou Creche	2016	2017	2018	2019
Brasil	Nº	3.366.545	3.591.153	3.767.464	3.879.681
	%	31,9%	34,1%	35,7%	37,0%
Ceará	Nº	171.679	164.239	175.234	167.762
	%	36%	35,6%	37,3%	34%

Fonte: MEC/INEP. Elaboração: Autor.

O monitoramento do INEP, registra-se, não dispõe de informações relativas aos municípios. No entanto, utilizando-se das mesmas fontes de dados, chega-se a seguinte taxa de atendimento em Fortaleza para o período de 2016 a 2019:

Tabela 6 – Taxa de Atendimento em Creche em Fortaleza de 2016 a 2019

Abrangência	Frequenta Escola ou Creche	2016	2017	2018	2019
Fortaleza	Nº	49.132	38.634	49.640	46.576
	%	34,6%	27,4%	36,5%	32,8%

Fonte: MEC/INEP. Elaboração: Autor

A título de comparação, somente no que diz respeito à quantidade de crianças matriculadas em creches no Brasil, no Ceará e em Fortaleza, apresenta-se tabela com as diferenças entre a contabilização do IBGE e a contabilização do Censo Escolar:

Tabela 7 – Comparação do número de crianças matriculadas em creche no Brasil, no Ceará e em Fortaleza, segundo a metodologia do MEC/INEP e a metodologia do Censo Escolar

Abrangência	Frequenta Escola ou Creche	2016	2017	2018	2019
Brasil	Nº IBGE	3.366.545	3.591.153	3.767.464	3.879.681
	Nº Censo Escolar	3.238.894	3.406.796	3.587.292	3.755.092
	$\Delta\%$	3,9%	5,4%	5%	3,3%
Ceará	Nº IBGE	171.679	164.239	175.234	167.762
	Nº Censo Escolar	152.033	164.815	179.111	182.672
	$\Delta\%$	12,9%	-0,4%	-2,2%	-8,2%
Fortaleza	Nº IBGE	49.132	38.634	49.640	46.576
	Nº Censo Escolar	36.800	37.936	40.789	41.400
	$\Delta\%$	33,5%	1,8%	21,6%	12,5%

Fonte: MEC/INEP. Censo Escolar-INEP. Elaboração: Autor

Observa-se, de maneira geral, que não se pode desconsiderar as diferenças de resultados obtidos diante da metodologia escolhida. A nível nacional, a maior diferença

fora observada no ano de 2017, ocasião na qual o número apontado pelo IBGE ultrapassou o constante no Censo em mais aproximadamente 200 mil crianças.

A nível estadual, chamam atenção as disparidades nos anos de 2016, em que a diferença entre as metodologias chegou a 12,9%. Chama atenção também o próprio movimento da rede, que, com base nos dados do IBGE, apresentou oscilações no período, diferentemente dos dados do Censo Escolar que indicam uma trajetória crescente de matrículas.

A nível municipal, o destaque vai para a variação observada entre os anos de 2016 e 2017. Em 2016, o IBGE apresentou uma quantidade de crianças matriculadas 33,5% maior que a consta no Censo Escolar, o que representou quantidade superior a 12 mil crianças. Já em 2017, observa-se uma aproximação entre os dados, estando a diferença registrada a maior nos números do IBGE em 1,8% em relação aos dados do Censo Escolar, o que representou menos de 800 crianças. O destaque para a análise desse período vai para o fato de que, pelas estimativas do IBGE, entre 2017 e 2018 a rede municipal perdeu aproximadamente 10.500 estudantes na etapa creche.

Longe de se pretender nesse momento aprofundar as questões metodológicas, o que cabe registrar nesse momento é que as diferenças acima apontadas podem impactar diretamente no planejamento das administrações públicas. A apresentação, mesmo que breve, dessas questões, serve para materializar os desafios que se tem na avaliação das políticas públicas em geral.

De modo a finalizar o presente tópico e apresentar a metodologia de cálculo que será utilizada no presente estudo, apresenta-se agora diferentes metodologias para a aferição da quantidade total de crianças de 0 a 3 anos em determinada localidade.

Como apresentado anteriormente, o INEP, em seu monitoramento do PNE, utiliza a estimativa da PNAD, do IBGE. Trata-se, portanto, de estimativa amostral, a qual possui como desagregador mais específico as capitais brasileiras. Embora o estudo aqui esteja focalizado em Fortaleza, entende-se que a aplicação da metodologia proposta por Sampaio (2021) se apresenta como viável.

A autora propõe a utilização do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)⁶³ como estimativa da população que demanda creche em determinado município. Para Sampaio (2021), em razão dos dados do SINASC serem coletados anualmente e desagregados por município, eles se mostram mais próximos da quantidade de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos que seria obtida por meio do Censo do IBGE e seria mais precisa, portanto, que a do PNAD do IBGE.

Em seu estudo, a autora aponta duas desvantagens na utilização do SINASC, quais sejam, a desconsideração dos dados de mortalidade infantil e de migração. Esses dois fatores, em sendo considerados na estimativa, certamente diminuiriam a quantidade total de crianças de 0 a 3 anos. Em seu estudo, a autora apresenta a seguinte fórmula para cálculo da demanda potencial por creche (SAMPAIO, 2021)

$$\text{Demanda Potencial por Creche}_{\text{Ano } t} = \text{Nascidos vivos}_{\text{Ano } t} + \text{Nascidos vivos}_{\text{Ano } t-1} + \text{Nascidos vivos}_{\text{Ano } t-2} + \text{Nascidos vivos}_{\text{Ano } t-3}$$

Assim, para estimar, por exemplo, a demanda potencial por creche em 2013, soma-se os nascidos vivos do período de 2010 a 2013, haja vista que em 2013 aqueles nascidos em 2010 teriam a idade máxima de 3 anos e 11 meses.

A título de exemplificação da aplicação da metodologia baseada no SINASC proposta por Sampaio (2021), apresentemos uma comparação da taxa de atendimento no Estado do Ceará entre 2013 a 2019 para crianças de 0 a 3 anos em relação a metodologia utilizada pelo INEP:

Tabela 8 - Comparação da taxa de atendimento em creche no Ceará, segundo a metodologia MEC/INEP e metodologia utilizando o SINASC

Abrangência	Taxa de Atendimento	2016	2017	2018	2019
Ceará – cálculo INEP (A)	Nº Matrículas	171.679	164.239	175.234	167.762
	Nº de crianças (0 a 3 anos)	476.886	461.345	469.796	493.417
	%	36%	35,6%	37,3%	34%
Ceará – cálculo SINASC (B)	Nº Matrículas	152.033	164.815	179.111	182.672
	Nº de crianças (0 a 3 anos)	512.319	515.240	518.050	514.719
	%	29,7%	32,0%	34,6%	35,5%

⁶³ O Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), foi implantado oficialmente a partir de 1990, com o objetivo de coletar dados sobre os nascimentos informados em todo território nacional e fornecer dados sobre natalidade para todos os níveis do Sistema de Saúde.

Variação	$\Delta\%$	6,3%	3,6%	2,7%	-1,5%
(A/B)	Nº de	19.646	-576	-3.877	-14.910
	Matrículas				
	Nº de crianças (0 a 3 anos)	- 35.433	- 53.895	- 48.254	- 21.302

Fonte: INEP/MEC e SINASC. Elaboração: Autor.

Observa-se da Tabela 6 que as diferenças não são desprezíveis. Embora se possa argumentar que no ano de 2019 a Taxa de Atendimento se aproxima nas duas metodologias, a análise da série histórica indica um desenvolvimento diverso da Rede e, portanto, da própria política pública em âmbito estadual.

Considerando-se a metodologia do INEP, a rede apresenta um decréscimo de matrículas entre 2016 e 2019, o que representou também uma diminuição da taxa de atendimento. Já se adotando a metodologia combinada Censo Escolar e SINASC, para o mesmo período a rede apresentou uma variação positiva tanto de matrículas como da taxa de atendimento.

Finalmente, apresenta-se nesse momento do estudo uma proposta de adaptação da metodologia de cálculo das crianças de 0 a 3 anos, conforme proposto por Sampaio (2021). Partindo-se das considerações da autora de que a utilização da base de dados do SINASC enfrenta dificuldades com as variáveis taxa de mortalidade e migração, sugere-se a utilização de duas fontes de dados retiradas do IBGE para o refinamento das informações, quais sejam, dados do Registro Civil e dados da Taxa de Mortalidade Infantil.

Em relação ao Registro Civil, tem-se que os dados são coletados anualmente, existindo categoria específica para os nascidos vivos, cujos dados convergem com os dados do SINASC. Dentre a categoria dos nascidos vivos, o IBGE realiza a desagregação dos dados na categoria “Lugar de Nascimento da Mãe”, a qual indica a morada habitual da mãe na ocasião do parto.

Para exemplificar, utilizemos os dados de Fortaleza para o ano de 2020. Segundo dados do SINASC, registrou-se em Fortaleza para o referido ano o total de 32.376 nascidos vivos. Segundo o IBGE, também para o ano de 2020, foram registrados 30.828 nascidos vivos em Fortaleza cuja morada habitual da mãe também era Fortaleza na ocasião do parto.

Feito esse detalhamento, parte-se então para a utilização dos dados de taxa de mortalidade infantil, também do IBGE. Para o ano de 2020, a taxa de mortalidade infantil em Fortaleza foi de 12,02 óbitos por mil nascidos vivos. Assim, aplicando-se a referida taxa para a parcela de 30.828 nascidos vivos apontadas anteriormente, chega-se ao número final de 30.458 crianças. Assim, o cálculo da Demanda Potencial por Creche, partindo-se da proposição de Sampaio (2021), ficaria dessa forma:

$$Demanda\ Potencial\ por\ Creche_{Ano\ t} = (NVLRM^{64} \times TMI^{65})_{Ano\ t} + (NVLRM \times TMI)_{Ano\ t-1} + (NVLRM \times TMI)_{Ano\ t-2} + (NVLRM \times TMI)_{Ano\ t-3}$$

De modo a apontar uma aplicação prática dessa formulação, apresentam-se os dados relativos a taxa de atendimento em creche no Ceará, entre 2016 e 2019, comparando-se somente as metodologias de Sampaio (2021) e a proposta no presente estudo:

Tabela 9 - Comparação da taxa de atendimento em creche no Ceará, segundo a metodologia utilizando o SINASC e a metodologia proposta no trabalho

Abrangência	Taxa de Atendimento	2016	2017	2018	2019
Ceará – cálculo SINASC (A)	Nº matrículas	152.033	164.815	179.111	182.672
	Nº de crianças (0 a 3 anos)	512.319	515.240	518.050	514.719
	%	29,7%	32,0%	34,6%	35,5%
Ceará – cálculo proposto (B)	Nº matrículas	152.033	164.815	179.111	182.672
	Nº de crianças (0 a 3 anos)	496.491	499.562	504.930	499.826
	%	30,6%	33%	35,5%	36,5%
Varição (A/B)	Nº	15.828	15.678	13.120	14.893
	Δ%	0,9%	1%	0,9%	1%

Fonte: SINASC e IBGE. Elaboração: Autor.

Cumprir destacar, a título de conclusão preliminar do presente tópico, que também se entende que a metodologia proposta possui desvantagens, na medida em que não dá conta do fluxo migratório, embora o reduza ao utilizar a variável do local de residência da mãe no momento do parto, bem como a taxa de mortalidade infantil aplicada

⁶⁴ NVLRM = Nascidos Vivos combinado com Lugar de Residência da Mãe (cuja moradia habitual da mãe convergiu com o local do parto).

⁶⁵ TMI = Taxa de Mortalidade Infantil

carece de maior detalhamento, haja vista que utilizada a partir do parâmetro do total de nascidos vivos na localidade.

Embora feitas essas considerações, avalia-se que os pontos levantados cumprem um importante papel de subsídio para o debate público, tendo como pano de fundo a necessária função planejadora do Estado na execução de suas políticas públicas, das quais a Educação Infantil, de forma geral, e a Creche, de forma específica, são objeto do presente estudo.

3. O ACESSO À CRECHE EM FORTALEZA: UMA ANÁLISE DE 2007 A 2022

Nos capítulos anteriores foram explicadas as bases teóricas e a metodologia da presente pesquisa, indicando o caminho percorrido até a delimitação do estudo para o aspecto do acesso enquanto elemento básico do direito fundamental à creche.

Um outro recorte necessário foi a delimitação temporal da pesquisa, considerando que o acesso à creche possui elementos históricos cuja investigação, mesmo que relevante, não é aqui tratada de forma aprofundada.

Qualquer análise deve se dar necessariamente por meio de determinados parâmetros e, no caso de estudos que considerem determinado recorte temporal, deve ser levado em consideração as condições contextuais do período abrangido, de forma que se possa defender que as comparações realizadas se revestem do mínimo de adequabilidade.

Ao aplicar esse raciocínio à atuação estatal, o que se deve buscar é compreender o contexto no qual determinada política pública foi executada. No caso específico do nosso objeto de estudo, há uma justificativa objetiva para o início da investigação aprofundada do acesso à creche ser o ano de 2007: o início da vigência do FUNDEB.

Conforme discorrido no capítulo anterior⁶⁶, o FUNDEB foi um importante indutor na mudança no perfil de financiamento público da Educação Infantil no Brasil, considerando que o FUNDEF não previa o repasse de recursos aos Municípios pelas matrículas nesta etapa de ensino (MARTINS, 2011).

Essa mudança no perfil de financiamento também gerou impactos na mudança no próprio perfil da rede de ensino. A partir da análise dos dados do Censo Escolar, é possível comparar o crescimento das matrículas públicas e matrículas privadas em creche em Fortaleza, antes e após a vigência do FUNDEB:

Tabela 10 – Variação de Matrículas – Rede Pública e Rede Privada – Fortaleza (2006 a 2022)

MATRÍCULAS	2006	2022	Taxa de Crescimento
CRECHE PÚBLICA	6.752	24.793	72,7%
MUNICIPAL			
CRECHE PRIVADA	11.265	15.708	28,2%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

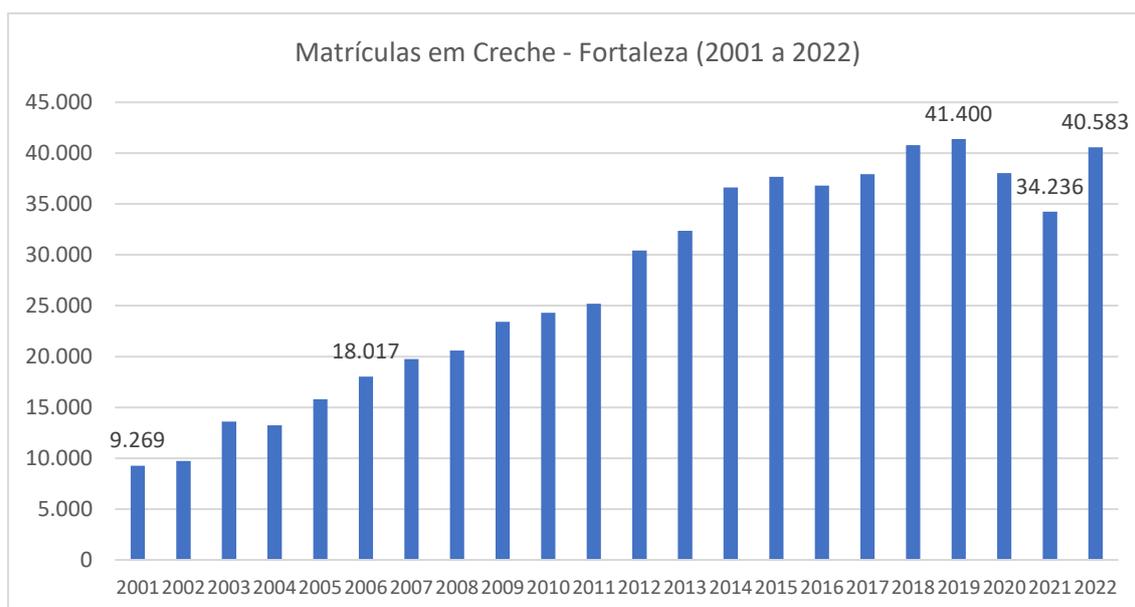
⁶⁶ Conferir tópico 2.3

A análise dos 16 anos de atuação estatal no Município de Fortaleza na busca pela garantia do acesso à creche, partindo de 2007 e finalizando em 2022, se afigura adequada pelo fato de os gestores estarem, em uma primeira análise, em condições similares em termos de arranjo institucional de financiamento.

É justamente na análise mais aprofundada que será realizada nos próximos tópicos que se buscará compreender que outros fatores podem ter contribuído para o funcionamento desta política pública no período, de modo que os desafios na garantia desse direito fundamental sejam melhor compreendidos.

Antes de adentrar especificamente no detalhamento da dimensão de acesso à creche em Fortaleza, torna-se necessário apresentar dados gerais da rede que possam contextualizar o cenário geral de expansão da creche em Fortaleza. Em relação ao número total de matrículas em creche em Fortaleza, sistematiza do período de 2001 a 2022:

Gráfico 4 – Matrículas Totais em Creche em Fortaleza (2001 a 2022)

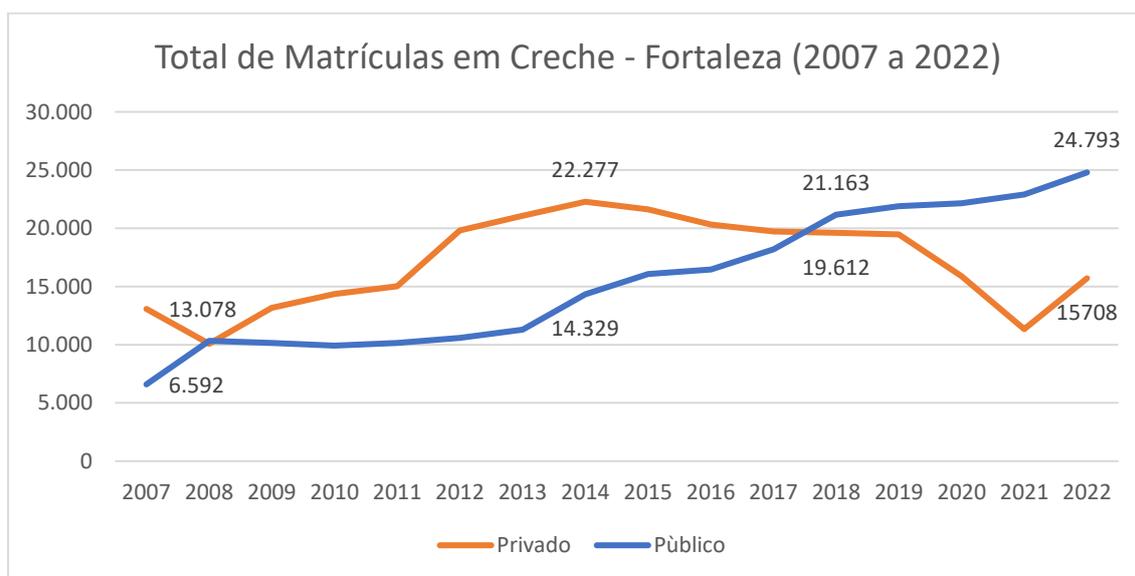


Fonte: Censo/Escolar – INEP/MEC. Elaboração: Autor

Observa-se do período analisado que as matrículas em creche apresentaram uma tendência de crescimento que somente fora interrompida de forma significativa a partir de 2020, primeiro ano de pandemia. Entre 2001 e 2019, o número total de matrículas cresceu cerca de 336%. Considerando somente o período de 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, a 2019, observa-se um crescimento de 110%.

Para a análise da redução das matrículas em creches, observada a partir de 2020 e que chegou ao menor patamar dos últimos 14 anos em 2022, torna-se necessário apresentar o perfil das matrículas em creches em Fortaleza, segmentando inicialmente pelo tipo de estabelecimento, conforme consta no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Matrículas em Creche (Fortaleza), de 2001 a 2022, segmentadas por tipo de rede (pública x privada)



Fonte: Censo/Escolar – INEP/MEC. Elaboração: Autor

Conforme é possível aferir do gráfico anterior, as matrículas na rede privada foram majoritárias de 2001 a 2017, com exceção do ano de 2008, no qual a diferença em relação à rede pública não ultrapassou 500 matrículas. A partir de 2018 observa-se uma prevalência das matrículas na rede pública, registrando-se no ano de 2021 o dobro de matrículas da rede privada.

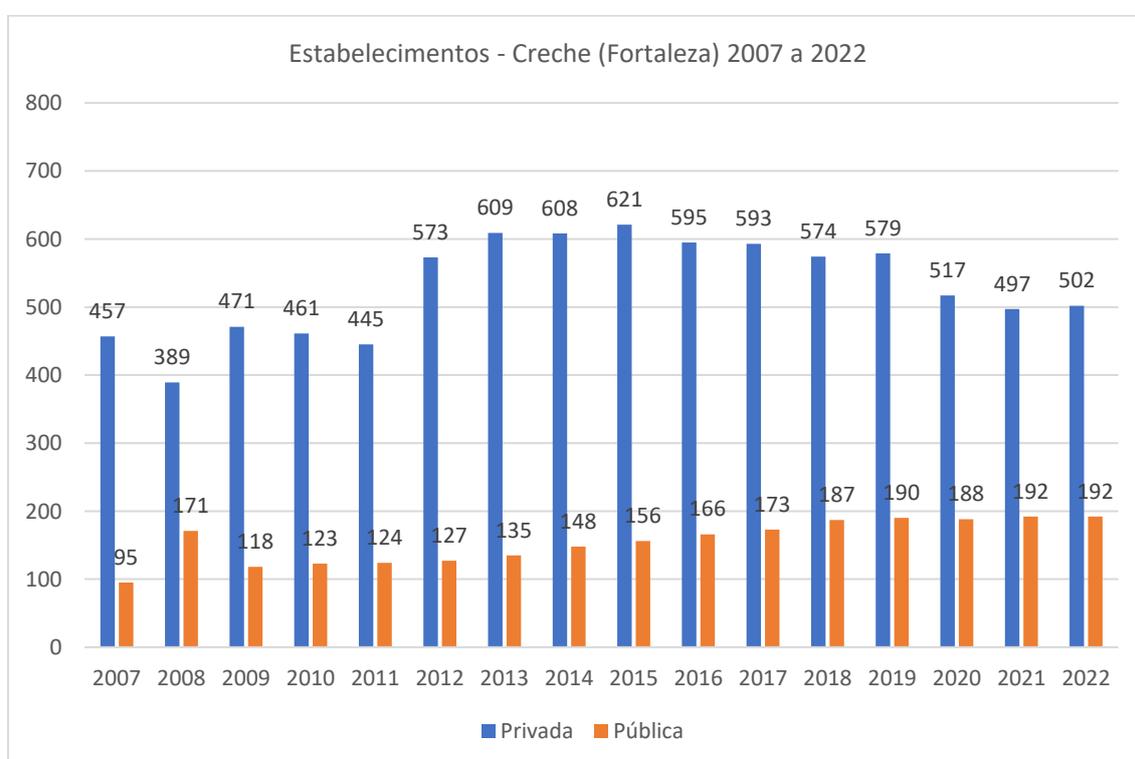
Enquanto as matrículas públicas seguem uma tendência de crescimento desde 2001, a rede privada enfrenta um decréscimo de matrículas desde 2016, sendo as 11.329 matrículas em 2021 a menor quantia desde o ano de 2008. Ressalta-se que o impacto da pandemia pode explicar em parte esse movimento brusco de redução que atingiu seu ápice em 2021, considerando a grave crise econômica provocada, além da questão do funcionamento das instituições de ensino.

Ainda na fase inicial da pandemia, a generalidade dos gestores públicos brasileiros adotou como uma das estratégias para mitigar os efeitos da pandemia a suspensão das atividades educacionais presenciais. Conforme consta na Sinopse

Estatística da Pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 90% das escolas brasileiras não retornaram às atividades presenciais no ano letivo de 2020 (INEP, 2021).

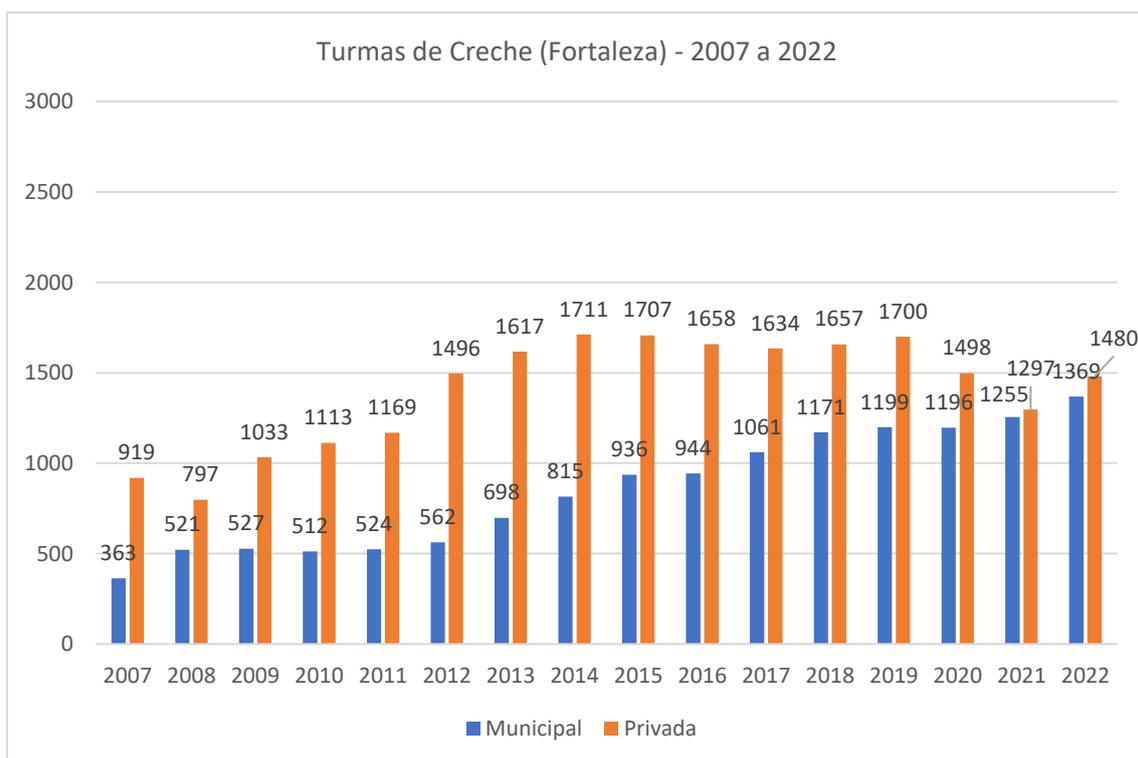
De modo a melhor compreender esse contexto, apresenta-se a seguir dados relacionados à quantidade de estabelecimentos de ensino que ofertam creche em Fortaleza, bem como a quantidade de turmas de creche, no período de 2007 a 2022 em Fortaleza:

Gráfico 6: Estabelecimentos com oferta de creche em Fortaleza – 2007 a 2022, segmentados entre privados e públicos



Fonte: Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração: autor.

Gráfico 7 – Número total de turmas de creche em Fortaleza – 2007 a 2022 – segmentados entre privadas e públicas



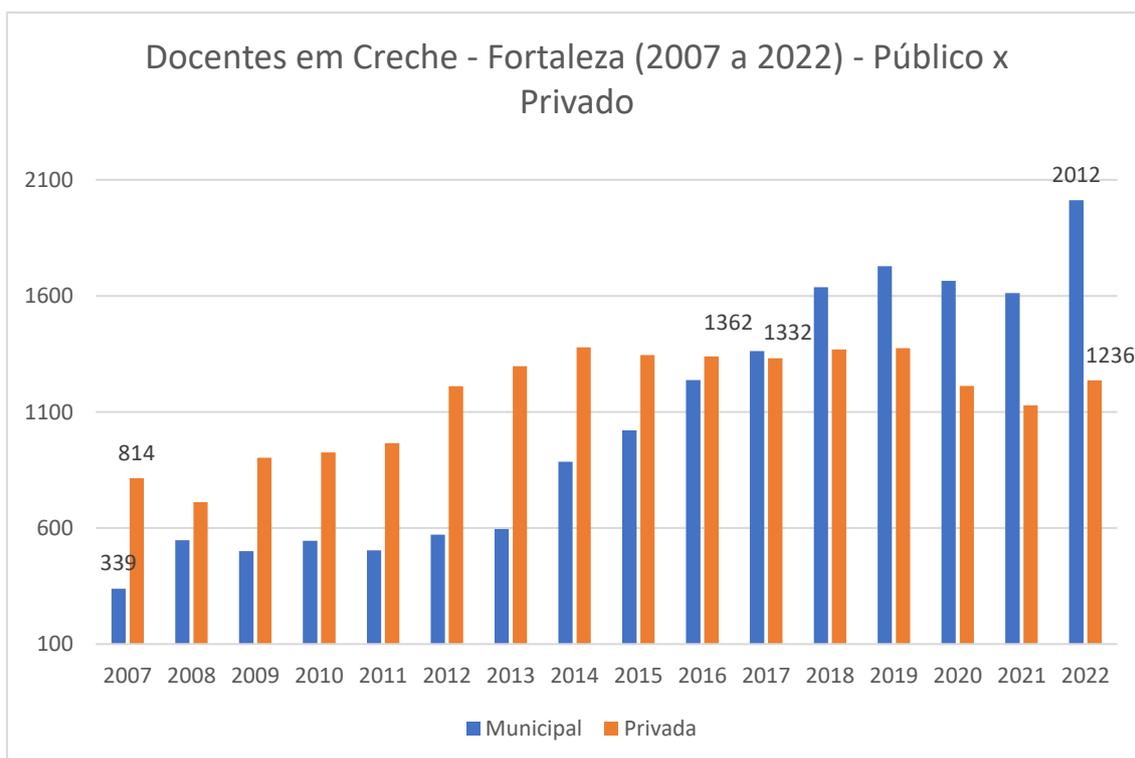
Fonte: Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração: autor.

É possível aferir dos dados dispostos nos gráficos anteriores que a rede pública municipal dobrou o número de instituições que ofertam creche, enquanto que o número de turmas mais que triplicou entre 2007 e 2022. A rede privada, por sua vez, também apresentou um crescimento no número de instituições e de turma entre 2007 e 2019, mas vem enfrentando um cenário diverso a partir de 2020, período de pandemia.

De 2019 a 2021, a rede privada de Fortaleza perdeu 82 estabelecimentos de ensino que ofertavam creches, o que representou, também para o mesmo período, o fechamento de 403 turmas e uma redução de 8.152 matrículas. Esse cenário começou a reverter em 2022, com a retomada do crescimento do número de estabelecimentos privados.

Outra dimensão de análise diz respeito a quantidade de docentes na rede. Conforme será apresentado ao longo do capítulo, é na remuneração de pessoal, em grande parte formado por docentes, que se concentra a maior parte dos gastos com creche. Os dados sobre a quantidade de docentes estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Quantidade de docentes em creches em Fortaleza – 2007 a 2022 – segmentados por dependência administrativa



Fonte: Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração: Autor

Em relação à quantidade de docentes na etapa creche em Fortaleza, embora a rede privada também tenha apresentado um crescimento considerável de 2007 a 2019, a rede pública novamente responde pela maior parte do acréscimo, tendo crescido quase 6 vezes no período indicado. Observa-se que a partir de 2020, primeiro ano de pandemia, há uma diminuição na quantidade de docentes em ambas as redes. Por fim, o ano de 2022 registra a maior diferença na quantidade de docentes entre as redes, desde que a rede pública ultrapassou a rede privada no ano de 2017.

O crescimento do número de docentes deve ser comparado a quantidade de turmas e de matrículas, para verificar se esta expansão tem sido proporcional a expansão do número de matrícula. Utilizando-se os microdados do Censo Escolar do INEP, é possível indicar a média de docentes por aluno e de alunos por turma:

Tabela 11 – Relação matrículas por docente e matrículas por turma na rede pública municipal de creche em Fortaleza (2007 a 2022)

Ano	Matrículas/Docente	Matrículas/Turma
2007	18,8	18,2
2008	18,2	19,8
2009	20,0	19,2
2010	18,2	19,4

2011	20,2	19,4
2012	18,5	18,8
2013	18,9	18,6
2014	15,9	17,6
2015	15,4	17,2
2016	13,2	17,4
2017	13,2	17,1
2018	12,5	18,1
2019	12,1	18,3
2020	13,0	18,5
2021	13,8	18,2
2022	11,7	18,1

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração: Autor

Pontua-se, a título de reflexão inicial, que por se tratar da média de matrículas por docente e da média de matrículas por turma, não é possível afirmar, somente com base nesses dados, a situação da rede de ensino quanto ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Conselho Municipal de Educação. Essa análise, entende-se, somente é possível a partir da investigação de cada unidade escolar, considerando-se ainda a idade das crianças em creche, já que a relação de professor por aluno difere em razão da idade, sendo 6 a 8 crianças de até dois anos por professor e 10 crianças de até três anos por professor.

De toda sorte, é possível afirmar, com base nos dados coletados que a relação entre crianças matriculadas em creche por docente melhorou consideravelmente nos últimos 16 anos em Fortaleza, sendo o ano de 2022 o que registrou o menor número de estudantes por professor. Trata-se de um dado relevante considerando que as matrículas na rede pública de ensino também registraram crescimento nesse período.

A razão de matrículas por turma, por sua vez, apesar de sofrer pequenas variações durante o período estudo, basicamente registrou em 2022 o mesmo valor de 2007. Não há um parâmetro de matrículas por turma, a exemplo do que ocorre com matrículas por professor, mas este dado indica que o perfil médio da quantidade de estudantes por turma é estável, ou seja, não há um esvaziamento ou superlotação das turmas.

Finalmente, apresentam-se três elementos relacionados a dimensão de infraestrutura e insumos básicos. Novamente, frisa-se que se trata de uma análise simplória, dado que o seu aprofundamento demandaria visitas *in loco* às unidades

escolares, a exemplo dos trabalhos de Oliveira (2021) e Cruz, Cruz e Rodrigues (2021). Assim, foram levantados os dados de existência de biblioteca ou sala de leitura, de parque infantil e acesso à internet.

Tabela 12 – Percentuais de biblioteca ou sala de leitura, de parque infantil e de acesso à internet em unidades escolares públicas municipal em Fortaleza (2007 a 2022)

	Biblioteca/Sala de Leitura	Parque Infantil	Internet
2007	18%	41%	10%
2008	11%	23%	26%
2009	95%	52%	95%
2010	91%	48%	98%
2011	94%	54%	95%
2012	94%	57%	95%
2013	96%	52%	99%
2014	94%	39%	95%
2015	92%	34%	97%
2016	96%	35%	98%
2017	94%	37%	98%
2018	90%	35%	99%
2019	95%	41%	100%
2020	97%	53%	100%
2021	95%	57%	100%
2022	97%	57%	100%

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração: Autor

Observa-se que os três insumos foram ampliados no período analisado, merecendo destaque a ampliação do acesso à internet, que saiu de 10% em 2007 para 100% em 2019, mantendo-se até 2022, bem com a maior disponibilização de bibliotecas e salas de leitura, saindo de 18% em 2007 para 97% em 2022. Sobre a existência de parques infantis, embora também tenha sido observado um crescimento proporcional no período analisado, observa-se que em 2022 mais de 40% das unidades ainda não dispõem desse insumo.

3.1 Breves considerações sobre o perfil do município de Fortaleza

A escolha de um objeto de estudo sempre enfrentará desafios próprios da metodologia da pesquisa científica. Não é possível abordar todos os aspectos e os recortes facilitam ao estudo apresentar contribuições. Exemplo disso está nos diversos elementos gerais sobre a creche em Fortaleza apresentados na introdução deste capítulo.

O estudo do acesso à creche, por sua vez, poderia ser realizado a nível nacional ou estadual, bem como poderia levar em consideração os 5.568 municípios brasileiros. Essa diversidade de possibilidades também exige, mesmo de que forma resumida, que se justifique a escolha do município de Fortaleza-CE para estudo.

Em um primeiro momento justifica-se a escolha por razões de ordem prática, mais especificamente o dado objetivo sobre a insuficiência de vagas na rede pública municipal de ensino em Fortaleza para a etapa creche e a tendência de não cumprimento da meta estipulada no Plano Municipal de Educação. Existem, portanto, uma violação em curso e um descumprimento em potencial. Apesar de não ser uma realidade exclusiva de Fortaleza, este fato lançou importantes questionamentos que serviram como guia da pesquisa.

Por quais razões uma das maiores metrópoles do Brasil não conseguiu garantir o acesso à creche das crianças que demandam por vagas? Por que o ritmo de crescimento não consegue indicar o cumprimento das metas do PME? Esta situação é similar com a de outros municípios de grande porte? Quais são as particularidades do caso de Fortaleza?

Esses questionamentos são levados em consideração na apresentação dos dados do estudo, por se entender que apenas a análise isolada do Município de Fortaleza, mesmo que tenha sua relevância, apresenta algumas limitações. É importante ainda apresentar um breve panorama sobre alguns indicadores socioeconômicos do município de Fortaleza.

Iniciando pela quantidade de habitantes, observa-se que, embora a população de Fortaleza venha crescendo desde a década de 70, esse ritmo de crescimento tem desacelerado, registrando-se no período de 2010 a 2022 uma redução na população:

Tabela 13 – População Residente e Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual – Fortaleza (1970 a 2022)

Ano	População Residente	Taxa média geométrica de crescimento anual (%)
1970	857.980	1970 / 1980 4,30%
1980	1.307.611	1980 / 1990 2,78%
1991	1.768.637	1991 / 2000 2,15%
2000	2.141.402	2000 / 2010 1,36%

2010	2.452.185	2010 / 2022	-0,10%
2022	2.428.678		

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000, 2010, 2022). Elaboração: Autor

Essa dinâmica de variação da população residente impacta diretamente na demanda por serviços públicos. Para o planejamento de políticas públicas é necessário considerar a chamada estrutura etária, ou seja, a distribuição da população nas diversas faixas etárias. No caso da creche, importará de maneira mais direta a variação da população de 0 a 3 anos, a qual será tratada especificamente nos tópicos sobre a taxa de atendimento em creche.

Em 2020, Fortaleza se tornou a cidade com o maior Produto Interno Bruto (PIB)⁶⁷ da região nordeste e a 11^a do Brasil. Considerando-se somente as capitais, Fortaleza ocupa a 8^a colocação (BRASIL 2022; IPECE, 2022). Em relação ao estado do Ceará, Fortaleza responde por 39,04% de todo o PIB do estado (IPECE, 2022).

É em Fortaleza, portanto, que se concentra a maior parte da riqueza do estado, registrando-se no ano de 2010 um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁶⁸ de 0,754, ocupando a posição de número 467 dentre todos os municípios brasileiros e sendo o maior IDHM do Estado do Ceará (IBGE, 2010).

Considerando as 24 regiões metropolitanas brasileiras, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) ocupa a 19^a posição no ranking de IDHM, registrando um índice de 0,732, inferior, portanto, ao do município de Fortaleza. Será importante para o presente estudo detalhar a distribuição espacial do IDH pelos diversos bairros do município.

Será considerado, nessa análise, a organização administrativa de Fortaleza em 12 regionais, com base na Lei Complementar nº 278/2019, Decreto nº 14.590/2020 e Decreto nº 14.899/2020. Soma-se a essa divisão territorial a proposta de Índice de Desenvolvimento Humano para o recorte geográfico dos bairros da capital cearense (IDH-B), que segundo consta no estudo formulado busca “acrescentar a disponibilidade de informações para Fortaleza, em nível de bairros, possibilitando a formulação de

⁶⁷ Segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entende-se por PIB a “soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.” (BRASIL, 2023)

⁶⁸ O IDHM é um índice que se baseia nas condições de renda, educação e longevidade da população.

políticas públicas, direcionadas aos bairros em piores condições de desenvolvimento” (FORTALEZA, 2014, p.4)

Assim, com base na legislação citada, o município de Fortaleza divide-se atualmente nas seguintes regionais, as quais possuem os seguintes IDH-B médios⁶⁹:

Tabela 14 – IDH-B por regionais em Fortaleza

Regional	Bairros	IDH-B⁷⁰	População %
1	Barra do Ceará, Vila Velha, Jardim Guanabara, Cristo Redentor, Pirambu, Carlito Pamplona, Jacarecanga, Jardim Iracema, Álvaro Weyne e Floresta	0,26	13%
2	Aldeota, Meireles, Papicu, Varjota, De Lourdes, Vicente Pinzón, Cais do Porto, Mucuripe, Tauape, Joaquim Távora e Dionísio Torres	0,637	10%
3	Antônio Bezerra, Olavo Oliveira, Quintino Cunha, Padre Andrade, Presidente Kennedy, Ellery, Monte Castelo, Farias Brito, São Gerardo, Amadeu Furtado, Rodolfo Teófilo, Parquelândia e Parque Araxá	0,417	10%
4	Benfica, Fátima, José Bonifácio, Montese, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Parangaba, Vila Peri, Itaoca, Aeroporto, Vila União e Parreão	0,464	8%
5	Bom Jardim, Bonsucesso, Siqueira, Granja Portugal e Granja Lisboa	0,192	8%
6	Aerolândia, Alto da Balança, Cidade dos Funcionários, Jardim das Oliveiras, Parque Manibura, Messejana, Cambeba, Parque Iracema, Lagoa Redonda, Curió, Guajeru, José de Alencar, Paupina, São Bento e Coaçu	0,343	9%

⁶⁹ Entende-se que o ideal seria calcular o IDH-B de cada Regional de forma individualizada e não realizar a média ponderada partindo-se do IDH-B e da população de cada bairro. No entanto, dada a limitação dos dados disponíveis, esta foi a forma utilizada para se aproximar do que se seria o cálculo mais adequado. Para esse cálculo, seria necessário dispor dos dados de renda, educação e longevidade por bairro, conforme utilizado na pesquisa que elaborou o IDH-B (Fortaleza, 2014). De toda sorte, o critério adotado cumpre com a função de classificar as Regionais, considerando que a ordem de classificação não se alteraria com a utilização de outra metodologia. A título exemplificativo, tem-se que o cálculo do IDH-M da Região Metropolitana de Fortaleza, considerando os três indicadores (Renda, Educação e Longevidade) como um todo é de 0,732. Ao se realizar a média ponderada, partindo-se somente do IDH-M de cada uma das cidades que compõem a Região Metropolitana e da sua população respectiva, chega-se ao IDH-M de 0,728 para a Região Metropolitana de Fortaleza. Esta diferença não prejudica, portanto, a análise que será feita ao longo do capítulo, que consiste em saber se a expansão das creches está ocorrendo de forma a considerar as regiões da cidade que registram os menores índices de desenvolvimento.

⁷⁰ No cálculo do IDH-B de cada Regional, partiu-se do IDH-B de cada bairro (FORTALEZA, 2014) que compõe a regional, calculando a média ponderada a partir da população de cada bairro (IPECE, 2012).

7	Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cocó, Cidade 2000, Manoel Dias Branco, Salinas, Guararapes, Luciano Cavalcante, Edson Queiroz, Sapiranga/Coité e Sabiaguaba	0,445	5%
8	Serrinha, Itaperi, Dendê, Parque Dois Irmãos, Dias Macedo, Boa Vista, Passaré, Prefeito José Walter e Planalto Ayrton Senna	0,268	9%
9	Barroso, Cajazeiras, Conjunto Palmeiras, Jangurussu, Ancuri, Pedras e Parque Santa Maria	0,180	7%
10	Canindezinho, Parque Santa Rosa, Parque Presidente Vargas, Conjunto Esperança, Parque São José, Novo Mondubim, Aracapé, Maraponga, Manuel Sátiro, Jardim Cearense e Mondubim	0,239	9%
11	Bela Vista, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Panamericano, Pici, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Genibaú, Conjunto Ceará I e Conjunto Ceará II	0,285	11%
12	Centro, Moura Brasil e Praia de Iracema	0,541	1%

Fonte: Fortaleza (2014; 2019; 2020). IBGE (2010). Elaboração: Autor.

Essa organização administrativa norteará parte da análise que será feita na sequência do capítulo. Nesse momento, importa somente destacar que, com exceção das Regionais 7 e 12, as quais correspondem, respectivamente, a 5% e 1% da população total de Fortaleza, as demais regionais se concentram na faixa de 7% a 13% da população, demonstrando que, conforme justificativa da Mensagem do Projeto de Lei Completar de alteração da organização administrativa de Fortaleza, a nova divisão garantiu uma maior homogeneidade no planejamento, aproximando o perfil das regionais (FORTALEZA, 2019).

3.2 Acesso à creche em Fortaleza: 2007 a 2009

O primeiro período de análise compreendeu os anos de 2007 a 2009. Inicia-se em 2007 em razão de ser o primeiro ano de vigência do FUNDEB, como já justificado anteriormente. Já a finalização no ano de 2009 se dá em razão de coincidir com a vigência do Plano Plurianual de 2006 a 2009 (Lei Municipal nº 9.044/2005)

O período analisado corresponde ao final do primeiro mandato da Prefeita Luizianne Lins (2005 a 2008) e o início do seu segundo mandato (2009 a 2012). No período, estava em vigência o Plano Municipal de Educação instituído pela Lei Municipal nº 9.441/2008 e o Plano Nacional de Educação instituído pela Lei Federal nº 10.172/2001.

3.2.1 A creche no Plano Plurianual (PPA)

Como já explicado anteriormente, o Plano Plurianual (PPA) se constitui em lei orçamentária que materializa o planejamento a médio prazo da administração pública, mais especificamente para o período de 4 anos. Considerando a necessidade de garantir a continuidade de determinadas políticas e evitar que a provável mudança de gestão ocasionada com as eleições provoque uma alteração imediata nas ações, programas e projetos em execução, a vigência do PPA não coincide em sua integralidade com o mandato do Poder Executivo.

Assim, todas as gestões que se iniciam estão vinculadas à vigência do último ano do PPA da gestão anterior. No caso de Fortaleza, no período da análise de 2007 a 2009, esteve em vigência o PPA de 2006 a 2009. O período aqui analisado contempla, assim, o final do primeiro mandato da Prefeita Luizianne Lins (2005-2008) e o início de seu segundo mandato (2009-2012), indicando não haver problemas na transição, dado que se trata da mesma gestora.

Na parte introdutória do PPA (2006-2009), não é apresentado um diagnóstico ou projeção específica para a creche ou até mesmo para a educação infantil. No entanto, as questões demográficas são consideradas no PPA, a exemplo das seguintes considerações (FORTALEZA, 2006, pp.16-18):

A distribuição etária da população, como já se fez referência, tem repercussão sobre múltiplos aspectos da estrutura de demandas urbanas. Por exemplo, áreas com maior presença de crianças e adolescentes requerem maiores investimentos em educação, programas de vacinação e saúde preventiva, gastos com esporte e lazer (...) Além disso, composição da razão de dependência mudará bastante após 2023: o número de crianças diminuirá de modo significativo, ao passo que a população idosa aumentará de maneira expressiva. Esse cenário demográfico, marcado pela tendência de envelhecimento da população, tem implicações econômicas e sociais relevantes. Nas políticas públicas, por exemplo, a redução do número absoluto e relativo de crianças e jovens diminui a pressão sobre a expansão da oferta de ensino fundamental e de atenção materno-infantil. De um lado, isso libera recursos para melhorar a qualidade desses serviços, ou para investir em qualquer outra política pública.

O direito à educação é inserido ainda enquanto macro objetivo do município para o período de 2006 a 2009, com a previsão de construção de 85 novas creches até 2009. Sobre a expansão da cobertura de acesso a creche, o PPA não estipula nenhum indicador objetivo, o que denota uma lacuna no planejamento. (FORTALEZA, 2006).

3.2.2 A creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nos próximos tópicos serão detalhadas as despesas com educação infantil e creche nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 em Fortaleza, indicando-se o

perfil dos gastos entre despesas correntes⁷¹ e despesas de capital⁷², bem como serão feitas breves considerações sobre os gastos específicos com as chamadas creches conveniadas.

Antes de adentrar especificamente na análise desses exercícios financeiros, cumpre apresentar algumas considerações sobre a situação fiscal do município como um todo no período. Entende-se esse exercício importante para contextualizar a realização dos gastos com Educação. O perfil da receita arrecadada do município, por exemplo, pode indicar se houve um incremento de receitas tributárias próprias que possibilitaram um maior aporte de recursos em educação.

Iniciando-se pelas receitas municipais e tendo como base o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)⁷³, aponta-se as receitas por categoria econômica⁷⁴ e fonte para o período de 2007 a 2009:

⁷¹ As Despesas Correntes se dividem entre despesas de custeio, definidas no art. 12, §1º, da Lei 4.320/64 como “dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” e transferências correntes, definidas no art. 12, §2º, da Lei 4.320/64 como “as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado”

⁷² As Despesas de Capital se dividem entre investimentos, inversões financeiras e transferências de capitais. Os investimentos consistem, conforme redação do art. 12, §4º, Lei 4.320/64, em “dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”. As inversões financeiras, conforme redação, do art. 12, §5º, Lei 4.320/64, são destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. As transferências de capitais, conforme art. 12, §6º, Lei 4.320/64, consistem em “dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública”

⁷³ Art. 52, I, alíneas “a” e “b” do inciso II e §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

⁷⁴ As categorias econômicas das receitas são Receitas Correntes e Receitas de Capital, as quais estão disciplinadas no art. 11, §1º e §2º da Lei 4.320/64. As receitas correntes são, por definição legal, “as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”. As receitas de capital por sua vez, são definidas como “as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direitos público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

Tabela 15 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2007 a 2009)

Ano	Receita Total (R\$)	Receitas Correntes (R\$)	Receitas de Capital (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Autonomia Fiscal (%) ⁷⁵
2007	2.071.093.196	2.043.799.385	27.293.811	415.491.908	20,06%
2008	2.713.167.116	2.611.588.960	101.578.156	480.371.159	17,71%
2009	2.798.007.773	2.679.620.501	118.387.272	532.310.257	19,02%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Observa-se que no período indicado as receitas tributárias do município cresceram. Embora esse crescimento não tenha se refletido no aumento da autonomia fiscal de Fortaleza, isto pode ser explicado pelo aumento das receitas correntes oriundas das chamadas transferências correntes, as quais cresceram mais de 350 milhões de 2007 a 2008.

Outro indicador fiscal de importância está expresso na chamada despesa com pessoal⁷⁶, cujo limite máximo para os municípios corresponde a 54%, calculado por meio da divisão da despesa líquida com pessoal e da receita corrente líquida⁷⁷. Apesar do limite máximo ser estabelecido em 54%, existe o chamado limite prudencial, que consiste em 51,3%⁷⁸. O município de Fortaleza registrou nos anos de 2007, 2008 e 2009 os percentuais de 42,17%, 42,14% e 45,32% respectivamente de despesa com pessoal, denotando uma situação controlada. Finalmente, cumpre apresentar alguns indicadores das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino⁷⁹:

⁷⁵ A autonomia fiscal é calculada dividindo-se as receitas tributárias pela receita total, indicando qual porcentagem do orçamento é oriunda do esforço arrecadatório do município (LIMA; DINIZ, 2016)

⁷⁶ Nos termos do art. 18, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entende-se por despesa com pessoal “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

⁷⁷ A Receita Corrente Líquida está definida no art. 2º, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷⁸ O atingimento do limite prudencial enseja algumas medidas administrativas para o ente, previsto no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em caso de violação do limite máximo, as sanções estão previstas no art. 23, também da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷⁹ Cf. art. 72 da Lei nº 9.394/96 (LDB)

Tabela 16 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2007 a 2009)

Ano	Receitas Adicionais⁸⁰ (R\$)	Receita FUNDEB (R\$) (A)⁸¹	Transferências FUNDEB (R\$) (B)	Com. União – FUNDEB(R\$) (C)	Resultado Líquido – Transf. FUNDEB (R\$)⁸²	% FUNDEB Remuneração Magistério
2007	20.344.677	200.964.561	167.836.173	33.128.388	35.856.450	95,69%
2008	28.164.906	281.629.312	236.189.776	43.280.247	44.511.701	88,27%
2009	38.478.530	310.788.181	237.980.291	71.268.373	23.247.667	101,81%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Os quatro primeiros indicadores apresentaram crescimento de 2007 a 2009, indicando como o FUNDEB resultou em mais recursos para a educação no período. Em relação ao resultado líquido de transferências, observa-se uma redução de 2008 a 2009. Sobre o indicador de percentual de recursos do FUNDEB gastos com remuneração de profissionais de magistério, quanto maior o índice menor a possibilidade de utilização de recursos do fundo para as chamadas despesas de capital, que contemplam, por exemplo, a construção e reformas de creches. Finalmente, é importante compreender de que forma o FUNDEB impacta especificamente na Educação Infantil:

Tabela 17 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2007 a 2009)

Ano	Despesa EI (R\$)	Despesa EI – FUNDEB (R\$)	Despesa EI – Outros Recursos (R\$)
2007	36.754.978	37.630	36.717.349
2008	44.133.344	7.698.014	36.435.330
2009	54.655.049	30.248.707	24.406.342

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

⁸⁰ A coluna de receitas adicionais indica recursos repassados aos entes que são oriundos do salário-educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) e de convênios. Pode ser utilizado para analisar em que medida o município tem acessado recursos para além das transferências constitucionais obrigatórias.

⁸¹ As receitas do FUNDEB (A), são resultado da soma entre as transferências recebidas pelo ente do FUNDEB (B) mais a soma dos recursos oriundos de complementação da União (C), em razão do não atingimento do valor mínimo anual por aluno.

⁸² A coluna de Resultado Líquido de Transferências do FUNDEB representa a diferença entre o que o município contribuiu para o FUNDEB oriundo dos seus impostos e aquilo que recebeu. O Resultado Líquido positivo, como é o caso de Fortaleza durante todo o período estudado, indica que o município sempre recebeu mais recursos do que transferiu. Isso se dá em razão da metodologia de cálculo do FUNDEB, explicada no tópico 2.4.

É possível observar da referida tabela que o aumento das despesas com Educação Infantil tem explicação direta no aumento da parcela de despesas custeadas diretamente pelo FUNDEB. Embora custeando uma parcela ínfima em 2007, o FUNDEB passou a responder por um percentual maior em 2008 e em 2009 passou a ser a principal fonte de financiamento da Educação Infantil, demonstrando importância da política de fundos para essa etapa.

3.2.2.1 A creche no exercício financeiro de 2007

Para o ano de 2007, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.135/2006) previu, para a Subfunção⁸³ Educação Infantil, um gasto total de R\$52.131.447,00 (FORTALEZA, 2006), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$38.719.257,95, correspondendo a aproximadamente 74% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2007).

Considerando que em 2007 o gasto total com Educação no Município foi de R\$454.175.088,23, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 8,5% do orçamento total. Os gastos em Educação Infantil se dividiram em 7 ações⁸⁴ constantes na Lei Orçamentária Anual⁸⁵.

Apesar do foco do presente trabalho ser o acesso a creche, é salutar especificar o perfil do gasto para cada exercício financeiro, inclusive para compreender os esforços que cada gestão empreendeu para garantir a expansão de vagas.

A maior parcela do orçamento com Educação Infantil foi destinada às chamadas despesas correntes, concentradas nas ações “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches”, as quais juntas correspondem a quase 85% do total de recursos gastos em 2007.

As ações que representam despesas de capital, quais sejam, “Melhoria da Qualidade da Rede Física das Escolas Públicas no Ensino Fundamental e Pré-Escolar” e

⁸³ A subfunção é o nível de agregação inferior à função, na classificação orçamentária, o qual evidencia a natureza da ação orçamentária (BRASIL, 2023). No caso, a subfunção Educação Infantil é o nível de agregação inferior à função Educação. Essa divisão é salutar para o controle e acompanhamento das políticas públicas.

⁸⁴ Uma ação orçamentária consiste no “Conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.” (BRASIL, 2023, p. 42)

⁸⁵ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

“Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”, correspondem somente a 5,25% dos gastos totais com Educação Infantil.

Embora se compreenda que os gastos com despesas correntes, dada à sua natureza em geral obrigatória, representam a maior parcela dos gastos totais, observa-se que os gastos mais diretamente relacionados com a expansão da rede estiveram em patamar menor do que o previsto, por exemplo, no PPA de 2006 a 2009, o qual previu para o exercício financeiro de 2007 um total de R\$4.163.350,00 em “Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”.

Um outro ponto que merece destaque é o fato de que não é possível, com os dados disponíveis nas bases consultadas, apontar os recursos aplicados exclusivamente em Creche em 2007, dado que a ação de “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”, não diferencia os gastos com docentes de creche e pré-escola.

Ainda no aspecto orçamentário, um elemento que cabe ser mencionado é o gasto com os chamados convênios. As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas estão incluídas na ação “Manutenção de Creches”, tendo totalizado R\$5.901.964,56 para o exercício financeiro de 2007, num total de 47 convênios firmados. Cabe apontar que, conforme já constante em diversos estudos, o modelo de conveniamento acaba sendo economicamente mais eficiente para o Poder Público.

Outro exercício possível é calcular o gasto por aluno no modelo de conveniamento e compará-lo com o Valor Mínimo por Aluno do FUNDEB. Conforme consta na Portaria Interministerial nº 1030, de 06 de novembro de 2007, o valor anual mínimo nacional por aluno para o ano de 2007 era de R\$ 947,24. Para chegar no valor específico da etapa creche, é necessário aplicar o fator de ponderação 0,8, definido na Resolução/MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007. Assim, chega-se ao valor final de R\$ 757,79.

Para calcular o valor gasto por aluno no modelo de conveniamento, é necessário definir a quantidade de estudantes matriculados. No Censo Escolar de 2007, nenhuma instituição foi marcada como sendo conveniada com a Prefeitura Municipal de Fortaleza (BRASIL, 2008).

Como alternativa para se chegar a quantidade de estudantes matriculados em creches conveniadas, optou-se por consultar diretamente a LOA de 2007, o Balanço Geral

do Município de Fortaleza de 2007 e o Diário Oficial do Município. Por meio da LOA de 2007, foi possível consultar a previsão de Organizações que receberiam recursos para ofertar vagas em creches, chegando-se ao número de 46 organizações responsáveis pelo gerenciamento de 52 creches e a oferta de 4.160 vagas (FORTALEZA, 2006).

Como a LOA somente cuida da previsão, optou-se em seguida por consultar os dados de execução constantes no Balanço Geral do Município. Conforme consta no Balanço, 41 organizações receberam recursos para ofertar vagas em creches conveniadas, totalizando os R\$5.901.964,56 citados anteriormente. Juntas, essas organizações foram responsáveis pela oferta de 3760 vagas em 47 creches⁸⁶.

De modo a confirmar a quantidade de vagas ofertadas, foram consultados todos os instrumentos de convênios por meio do Diário Oficial do Município, buscando-se pelo nome de cada organização. Após essa busca, confirmou-se a oferta de 3760 vagas.

Um achado da pesquisa que merece registro foi a constatação da ausência de 15 creches dos dados do Censo Escolar. Essa ausência, somada com a não identificação das instituições conveniadas no campo adequado do Censo, prejudica a transparência e diminui a fidedignidade dos dados oficiais disponíveis.

O cruzamento das informações da LOA 2007, do Balanço Geral de 2007 e do Diário Oficial do Município permite chegar ao número de vagas em creches conveniadas em Fortaleza no ano de 2007. Assim, para se chegar no valor final gasto por aluno no modelo conveniado, basta dividir o valor total investido pelo número de vagas, chegando-se ao valor de R\$ 1.569,67, valor este consideravelmente superior ao mínimo estabelecido nacionalmente para a etapa creche.

3.2.2.2 A creche no exercício financeiro de 2008

Para o ano de 2008, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.320/2007) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$65.728.775,00 (FORTALEZA, 2007), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$44.818.133,81, correspondendo a aproximadamente 68% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2007).

⁸⁶ O número de creches é superior ao número de organizações em razão de 6 organizações gerenciarem 2 creches cada, são elas: Associação Comunitária da Maraponga, Associação de Proteção e Assistência à Maternidade e a Infância da Lagoa Redonda, Associação Comunitária dos Pequenos Carentes, Associação Beneficente do Centrinho da UV 10, Sociedade Comunitária de Habitação Tupinambá da Frota e Associação Beneficente da Lagoa Redonda.

Considerando que em 2008 o gasto total com Educação no Município foi de R\$535.429.950,91, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 8,3% do orçamento total. Os gastos em Educação Infantil se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁸⁷.

Assim como no exercício financeiro de 2007, em 2008 a maior parcela do orçamento com Educação Infantil foi destinada às despesas correntes, especificamente nas ações “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches”, as quais juntas correspondem a 84,5% do total de recursos gastos em 2008.

Em relação às ações que representam despesas de capital, quais sejam, “Melhoria da Qualidade da Rede Física das Escolas Públicas no Ensino Fundamental e Pré-Escolar” e “Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”, o gasto correspondeu a 4,6% dos gastos totais com Educação Infantil, indicando uma redução percentual em relação ao ano anterior. Assim como ocorreu em 2007, para o ano de 2008 o valor executado foi inferior ao previsto no PPA para a ação “Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”, no qual fora estipulado investimento na ordem de R\$4.797.500,00.

Assim como em 2007, no ano de 2006 também não foi possível, com os dados disponíveis nas bases consultadas, apontar os recursos aplicados exclusivamente em Creche, dado que a ação de “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” não diferencia os gastos com docentes de creche e pré-escola.

Em relação às despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas, estas estão incluídas na ação “Manutenção de Creches”, tendo totalizado R\$3.995.291,06 para o exercício financeiro de 2008, num total de 33 convênios firmados. Novamente, para se chegar no número de estudantes matriculados em creches conveniadas, foi necessário fazer o cruzamento de dados entre a LOA 2008, o Balanço Geral de 2008 e o Diário Oficial do Município.

Por meio da LOA de 2008, foi possível consultar a previsão de Organizações que receberiam recursos para ofertar vagas em creches, chegando-se ao número de 35

⁸⁷ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

organizações responsáveis pelo gerenciamento de 41 creches e a oferta de 3.280 vagas (FORTALEZA, 2007).

Conforme consta no Balanço Geral de 2008, 29 organizações receberam recursos para ofertar vagas em creches conveniadas, totalizando os R\$3.980.907,10 citados anteriormente. Juntas, essas organizações foram responsáveis pela oferta de 2660 vagas em 33 creches⁸⁸.

De modo a confirmar a quantidade de vagas ofertadas, foram consultados todos os instrumentos de convênios por meio do Diário Oficial do Município, buscando-se pelo nome de cada organização. Após essa busca, confirmou-se a oferta de 2660 vagas.

Novamente, assim como ocorreu em 2007, as Creches Conveniadas não foram apontadas no Censo Escolar no campo correto. O erro parece ser de preenchimento, considerando que em alguns casos o nome da Unidade Escolar é precedido do termo “Creche Conveniada”. Em relação a omissão de creches no Censo Escolar, em 2008 deixaram de constar nos registros oficiais 6 creches.

O cruzamento das informações da LOA 2008, do Balanço Geral de 2008 e do Diário Oficial do Município permitiu chegar ao número de 2660 vagas em creches conveniadas em Fortaleza no ano de 2008. Assim, para se chegar no valor final gasto por aluno no modelo conveniado, basta dividir o valor total investido pelo número de vagas, chegando-se ao valor de R\$ 1.496,58, valor este inferior ao observado no ano de 2007.

Sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, do cruzamento do valor estipulado na Portaria Interministerial nº 173, de 30 de janeiro de 2008 e das ponderações previstas na Portaria Normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007, chega-se ao valor mínimo nacional de R\$1.251,03 para creche em tempo integral e de R\$ 909,84 para creche em tempo parcial. O valor gasto, portanto, está acima do mínimo considerando-se as duas modalidades de oferta.

3.2.2.3 A creche no exercício financeiro de 2009

Para o ano de 2009, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.440/2009) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$73.080.493,00 (FORTALEZA,

⁸⁸ O número de creches é superior ao número de organizações em razão de 5 organizações gerenciarem 2 creches cada, são elas: Associação Comunitária da Maraponga, Associação de Proteção e Assistência à Maternidade e a Infância da Lagoa Redonda, Associação Beneficente do Centrinho da UV 10, Sociedade Comunitária de Habitação Tupinambá da Frota e Associação Beneficente da Lagoa Redonda.

2008), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$56.522.059,91, correspondendo a aproximadamente 77% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2007). A execução de 2009, portanto, foi mais próxima da previsão inicial do que nos dois anos anteriores.

Considerando que em 2009 o gasto total com Educação no Município foi de R\$591.721.193,13, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 9,5% do orçamento total. Os gastos em Educação Infantil se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁸⁹.

Seguindo padrão observado nos exercícios financeiros de 2007 e 2008, em 2009 a maior parcela do orçamento com Educação Infantil esteve concentrada nas ações “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches”, as quais juntas correspondem a 85,6% do total de recursos gastos em 2009.

Nesse exercício financeiro somente consta uma ação relativa a despesas de capital, que é a ação “Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”. Entende-se que essa mudança metodológica ocorreu para facilitar a contabilização dos gastos em Educação Infantil, já que a ação “Melhoria da Qualidade da Rede Física das Escolas Públicas no Ensino Fundamental e Pré-Escolar” também incluía gastos com Ensino Fundamental.

Especificamente sobre a ação “Melhoria da Rede na Educação Infantil”, tem-se que o gasto em 2009 correspondeu a 3,2% dos gastos totais com Educação Infantil, representando o menor percentual dos três anos de análise. Assim como ocorreu em 2007 e 2008, o valor executado foi inferior ao previsto no PPA para a mesma ação, no qual fora estipulado investimento na ordem de R\$5.032.100,00.

Assim como em 2007 e 2008, no ano de 2009 também não foi possível, com os dados disponíveis nas bases consultadas, apontar os recursos aplicados exclusivamente em Creche, dado que a ação de “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” não diferencia os gastos com docentes de creche e pré-escola.

Em relação às despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas, estas estão incluídas na ação “Manutenção de Creches”, tendo totalizado R\$8.391.907,12

⁸⁹ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

para o exercício financeiro de 2009, num total de 59 convênios firmados. Observa-se um crescimento dos investimentos em conveniamento em 2009, principalmente ao se considerar que nos dois anos anteriores investiu-se o total R\$9.897.255,62.

Prosseguindo a análise, para se chegar ao número de estudantes matriculados em creches conveniadas, foi necessário novamente fazer o cruzamento de dados entre a LOA 2009, o Balanço Geral de 2009 e o Diário Oficial do Município. Por meio da LOA de 2009, foi possível consultar a previsão de Organizações que receberiam recursos para ofertar vagas em creches, chegando-se ao número de 24 organizações responsáveis pelo gerenciamento de 29 creches e a oferta de 2.520 vagas, num gasto previsto de R\$5.034.400,00. (FORTALEZA, 2008).

Conforme consta no Balanço Geral de 2009, 53 organizações receberam recursos para ofertar vagas em creches conveniadas, totalizando os R\$8.391.907,12 citados anteriormente. Juntas, essas organizações foram responsáveis pela oferta de 4480 vagas em 59 creches.

Registra-se, neste momento, que o planejamento inicial previsto para o ano de 2009 acabou destoando do que se constatou de execução ao final de 2009, tanto na quantidade de convênios firmados, que mais que dobraram, como na quantidade de recursos dispendidos, que foram superiores em 66% em relação a previsão inicial.

De modo a confirmar a quantidade de vagas ofertadas, foram consultados todos os instrumentos de convênios por meio do Diário Oficial do Município, buscando-se pelo nome de cada organização. Após essa busca, confirmou-se a oferta de 4480 vagas.

Novamente, assim como ocorreu nos anos anteriores, não é possível identificar as Creches Conveniadas no Censo Escolar no campo correto. Novamente o erro parece ser de preenchimento, considerando que em alguns casos o nome da Unidade Escolar é precedido do termo “Creche Conveniada”. Em relação a omissão de creches no Censo Escolar, em 2009 deixaram de constar nos registros oficiais 44 creches, ou seja, aproximadamente 75% do total.

O cruzamento das informações da LOA 2009, do Balanço Geral de 2009 e do Diário Oficial do Município permitiu chegar ao número de 4480 vagas em creches conveniadas em Fortaleza no ano de 2009. Assim, para se chegar no valor final gasto por

aluno no modelo conveniado, basta dividir o valor total investido pelo número de vagas, chegando-se ao valor de R\$ 1.873,19, maior valor do período analisado.

Sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, do cruzamento do valor estipulado na Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009 e das ponderações previstas na Portaria Normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007, chega-se ao valor mínimo nacional de R\$1.435,59 para creche em tempo integral e de R\$ 1.044,07 para creche em tempo parcial. O valor gasto, portanto, está acima do mínimo considerando-se as duas modalidades de oferta.

3.2.3 Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Especial

Traçado o perfil de financiamento do período e analisado a sua adequação aos instrumentos de planejamento, parte-se neste momento do estudo para a descrição dos dados relacionados diretamente às matrículas em creche em Fortaleza. Sendo o Censo Escolar a principal fonte de dados educacionais, foram consultados os documentos “Sinopse da Educação Básica” e “Microdados do Censo Escolar”. O primeiro indicador apresentado é a variação total de matrículas de 2007 a 2009, segmentada por Rede Pública⁹⁰ e Rede Privada, constante na tabela a seguir:

Tabela 18 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2007 a 2009)

DEPENDÊNCIA	ETAPA CRECHE	2007	2008	2009
MUNICIPAL	PÚBLICA	6.592	10.338	10.144
	PRIVADA	13.078	10.077	13.169
	TOTAL	19.670	20.415	23.313

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

É possível observa que no período de 2007 a 2009 as matrículas privadas permanecem basicamente inalteradas, enquanto as matrículas públicas crescem, o que pode ser atribuído a expansão provocada pelo FUNDEB. Outro dado de importância para o período consiste no perfil das matrículas dentro da própria rede pública, para entender se a expansão observada foi puxada por matrículas na rede própria ou na rede conveniada.

Conforme explicado nos tópicos anteriores, boa parte das instituições conveniadas não foram registradas no Censo Escolar. Isto significa que, embora se tenha

⁹⁰ Nas matrículas da Rede Pública, foram desconsideradas as matrículas Estaduais e Federais em creche, por duas razões: primeiro, pelo foco do trabalho ser a atuação do ente público municipal e segundo, pelo fato das matrículas Estaduais e Federais, somadas, não ultrapassarem 0,5% do total de matrículas na etapa creche.

chegado a determinado número de vagas ofertadas na modalidade de conveniamento, somente aquelas que constam no Censo Escolar serão utilizadas para a construção do próximo indicador, padrão que será mantido nas demais análises. As informações sobre a rede pública estão expostas a seguir:

Tabela 19 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2007 a 2009)

DEPENDÊNCIA	CRECHE PÚBLICA	2007	2008	2009	Δ%
MUNICIPAL	PRÓPRIA	2832	7678	5664	100
	CONVENIADA	3760	2660	4480	19,1
	TOTAL	6.592	10.338	10.144	53,8

Fonte: Censo Escolar – INEP e Diário Oficial do Município de Fortaleza. Elaboração: Autor

Com exceção do ano de 2007, no período analisado há uma prevalência de expansão de vagas em creches próprias, sendo o modelo de conveniamento secundário. Ainda sobre o perfil das matrículas, outro elemento que indica o perfil do acesso a creche é a distribuição de vagas em tempo parcial e tempo integral:

Tabela 20 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2007 a 2009)

Ano	Matrículas Públicas em Creche	Integral	%	Parcial	%
2007	6.592	6.221	94%	371	6%
2008	10.338	10.024	97%	314	3%
2009	10.144	9.948	98%	196	2%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

O período é marcado por uma expansão das vagas em tempo integral, o que indica uma melhoria na oferta, acompanhando o aumento nos investimentos realizados no período. Outra análise a ser apresentada diz respeito à taxa de atendimento. Neste período a vigência era do PNE 2001, que estabeleceu como meta o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final de 2010 e marca também o primeiro ano de vigência do PME 2009, que alinha sua meta com a do PNE de 2001. Sobre a forma de cálculo da Taxa de Atendimento, utiliza-se a metodologia apresentada neste trabalho⁹¹. Veja-se, portanto, a Taxa de Atendimento para o período:

Tabela 21 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2007 a 2009)

⁹¹ Conforme tópico 2.5

Ano	Crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches	Total de crianças de 0 a 3 anos	Taxa de Atendimento
2007	19.763	134.755	14,7%
2008	20.584	136.596	15,1%
2009	23.413	138.453	16,9%

Fonte: Censo Escolar – INEP. SINASC. IBGE. Elaboração: Autor

Embora se possa averiguar a expansão da taxa de atendimento nesse período, o percentual ainda se encontrava distante do previsto no Plano Nacional de Educação. O último indicador a ser apresentado na análise desse período diz respeito à distribuição espacial do acesso a creche em Fortaleza. Essa distribuição espacial levará em consideração a nova reorganização territorial do Município em 12 regionais, conforme já explicado anteriormente. Seu detalhamento será feito a partir da distribuição de equipamentos que ofertam creche por regional e pela quantidade de matrícula por regional.

Inicia-se, nesse momento na apresentação dos dados da quantidade de estabelecimentos que ofertam Educação Infantil em Fortaleza entre 2007 e 2009, constantes na seguinte tabela:

Tabela 22 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)

Regional	2007	2008	2009	Δ n°
Regional 1	11	20	15	4 (+)
Regional 2	7	11	9	2 (+)
Regional 3	6	12	6	0
Regional 4	9	9	10	1 (+)
Regional 5	9	15	10	1 (+)
Regional 6	7	17	10	3 (+)
Regional 7	8	7	7	1 (-)
Regional 8	9	20	13	4 (+)
Regional 9	5	9	7	2 (+)
Regional 10	13	20	15	2 (+)
Regional 11	9	24	12	3 (+)
Regional 12	2	4	2	0
Total	95	168	116	

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Observa-se que as três regionais de menor IDH-B médio (Regionais 9, 5 e 10) não estiveram entre as que mais receberam novos equipamentos de educação no período. Chama atenção também o fato de ter ocorrido uma expansão exponencial de equipamentos entre 2007 e 2008, sendo seguido por uma forte redução em 2009. Tal fenômeno denota certo desequilíbrio de planejamento, podendo indicar uma expansão

com vistas ao período eleitoral, que ocorreu em 2008. Apresenta-se, agora, a distribuição espacial de matrículas por regional:

Tabela 23 – Distribuição de matrículas na rede pública de reche em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)

Regional	2007	2008	2009	Δ%
Regional 1	844	1272	1352	60,2%
Regional 2	388	651	770	98,5%
Regional 3	444	680	591	33,1%
Regional 4	586	551	681	16,2%
Regional 5	731	949	907	24,1%
Regional 6	502	1089	783	56,0%
Regional 7	484	464	624	28,9%
Regional 8	629	1162	1175	86,8%
Regional 9	271	428	506	86,7%
Regional 10	886	1416	1346	51,9%
Regional 11	616	1331	1060	72,1%
Regional 12	211	345	349	65,4%
Total	6592	10338	10144	

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

As quatro regionais que registraram maior crescimento proporcional de matrículas foram as Regionais 2, 8, 9 e 11. Dentre essas, somente a regional 9 se insere entre as três regionais de menor IDH-B médio. Chama atenção o fato da regional 2, de maior IDH-B médio, ter sido a que registrou o maior aumento proporcional de vagas, enquanto a regional 5, que registra o segundo menor IDH-B médio, registrou o 2º menor crescimento no período. Essa relação está organizada na tabela a seguir:

Tabela 24 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2007 a 2009)

Regional	Δ% Matrículas	IDH-B Médio
Regional 2	98,50%	0,637
Regional 8	86,80%	0,268
Regional 9	86,70%	0,18
Regional 11	72,10%	0,285
Regional 12	65,40%	0,541
Regional 1	60,20%	0,26
Regional 6	56,00%	0,343
Regional 10	51,90%	0,239
Regional 3	33,10%	0,4175
Regional 7	28,90%	0,445
Regional 5	24,10%	0,192

Regional 4	16,20%	0,465
-------------------	--------	-------

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Fortaleza (2014) Elaboração: Autor

3.3 Acesso à creche em Fortaleza: 2010 a 2013

O segundo período de análise é composto pelo período que vai de 2010 a 2013, coincidente com a vigência do Plano Plurianual instituído pela Lei nº 9.560/2009, elaborando no início do segundo mandato da Prefeita Luizianne Lins. Este período compreende os três últimos anos da gestão da Prefeitura Luizianne Lins (2010 a 2012) e o primeiro ano da gestão do Prefeito Roberto Cláudio (2013).

A exemplo do período anterior, ainda estava em vigência o Plano Municipal de Educação instituído pela Lei Municipal nº 9.441/2008 e o Plano Nacional de Educação instituído pela Lei Federal nº 10.172/2001.

3.3.1 A creche no Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual correspondente ao período de 2010 a 2013 foi estabelecido pela Lei Municipal nº 9.560/2009. Também sem realizar um diagnóstico ou projeção específica para a creche ou educação infantil, o PPA (2010-2013) apresenta um macro objetivo relacionado diretamente à Educação (FORTALEZA, 2009, p.26):

Assegurar o nível de investimento em educação vislumbrando resultados no médio e longo prazo. Após superar as antigas deficiências de cobertura, estrutura física e condições operacionais da rede pública municipal o passo seguinte é alcançar a educação de qualidade para nossas crianças, esse passo está pronto para ser dado nos próximos quatro anos. As melhorias materiais, nas áreas de instalações físicas, alimentação escolar, valorização dos professores, transporte e material escolar, são algumas das conquistas básicas que representam a necessária plataforma para o futuro da educação fundamental. A construção dessa base permite assegurar daqui em diante a meta da melhoria na qualidade da educação. Um futuro promissor para nossas crianças será obtido com a consolidação e criação de programas de qualidade do ensino e o aumento da jornada da criança na escola através atividades pedagógicas complementares

Embora se pode argumentar que esse macro objetivo se relaciona mais especificamente com o Ensino Fundamental, esse diagnóstico de superação da deficiência de cobertura, estrutura física e condições operacionais não é acompanhado de dados ou evidências que deem conta dessa conclusão. A ausência de considerações específica sobre Educação Infantil também sugere uma lacuna no planejamento específico desta etapa.

O PPA (2010-2013) trouxe a previsão de construção de 11 novos Centros de Educação Infantil no período. No entanto, nos relatórios de avaliação (FORTALEZA, 2013; FORTALEZA, 2014) somente consta a informação de inauguração de 4 Centros

de Educação Infantil no ano de 2013. Uma informação relevante apontada no relatório de avaliação do ano de 2013 diz respeito à criação do Registro Único de Matrículas (FORTALEZA, 2014, p. 39):

No processo de reorganização da oferta da Educação Infantil foi implementada, em 2013, uma nova metodologia para a matrícula dos alunos em creches através do cadastro das demandas em Registro Único, visando priorizar o atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social, bem como proporcionar transparência e organização ao processo de matrícula.

A criação desse cadastro centralizado se mostra acerta do ponto de vista de diagnóstico, planejamento e implementação das políticas públicas de creche. Esse indicador será trabalhado nas análises dos anos de 2013 a 2022. Sobre a expansão da cobertura de acesso a creche, o PPA não estipula nenhum indicador objetivo, o que denota outra lacuna no planejamento. (FORTALEZA, 2009).

3.3.2 A creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nesse momento, apresenta-se algumas considerações sobre a situação fiscal do município no período de 2010 a 2013. Iniciando-se pelas receitas municipais e tendo como base o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), aponta-se as receitas por categoria econômica e fonte para o período de 2010 a 2013:

Tabela 25 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2010 a 2013)

Ano	Receita Total (R\$)	Receitas Correntes (R\$)	Receitas de Capital (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Autonomia Fiscal (%)
2010	3.228.115.376	3.118.673.971	109.441.405	685.995.863	21,25%
2011	3.775.759.471	3.628.570.939	147.188.532	809.955.682	21,45%
2012	4.351.348.549	4.135.904.910	215.443.638	953.759.170	21,92%
2013	4.177.469.103	3.999.084.037	178.385.066	1.051.584.879	25,17%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Observa-se que no período indicado as receitas tributárias do município continuaram numa crescente. Esse crescimento se refletiu diretamente no aumento da autonomia fiscal, sendo o ano de 2013 o que apresentou o maior percentual da série histórica. Esse é um indicador que permite afirmar que o Fortaleza ampliou, no período, sua capacidade de custear políticas com recursos próprios. Observa-se também nesse período um crescimento nas receitas de capital.

Sobre os limites de despesas com pessoal, o município de Fortaleza registrou nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 os percentuais de 43,14%, 42,09%, 43,67% e 50,95% respectivamente de despesa com pessoal. O último ano da série indica um aumento preocupante dos gastos com pessoal, basicamente se aproximando do limite prudencial. Os indicadores das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino seguem na tabela a seguir:

Tabela 26 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2010 a 2013)

Ano	Receitas Adicionais (R\$)	Receita FUNDEB (R\$) (A)	Transferências FUNDEB (R\$) (B)	Com. União – FUNDEB(R\$) (C)	Resultado Líquido – Transf. FUNDEB (R\$)	% FUNDEB Remuneração Magistério
2010	42.718.329	340.429.793	265.973.610	73.706.913	19.107.321	98,05%
2011	46.108.603	441.815.543	306.396.953	132.580.344	15.636.455	96,85%
2012	50.520.252	430.604.817	316.814.343	112.633.230	2.268.390	96,31%
2013	78.472.269	445.877.408	337.801.041	106.999.329	26.098.477	97,54%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Em relação às receitas adicionais, observou-se de 2010 a 2013 um cenário favorável de incremento do orçamento da educação para além dos recursos oriundos do FUNDEB. Isto pode indicar um contexto de boa articulação com os governos estadual e federal. As receitas totais do FUNDEB seguiram crescendo, enquanto o resultado líquido de transferências apresentou variação negativa de 2010 a 2012, tendo registrado o pior resultado em 2012. Sobre o gasto de recursos do FUNDEB com profissionais do magistério, observa-se novamente que os valores dispendidos estão bem acima do mínimo de 60% estipulado em lei. Apresenta-se agora a relação entre FUNDEB e Educação Infantil no período analisado:

Tabela 27 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2010 a 2013)

Ano	Despesa EI (R\$)	Despesa EI – FUNDEB (R\$)	Despesa EI – Outros Recursos (R\$)
2010	65.359.942	36.966.956	28.392.985
2011	76.890.995	44.606.442	32.284.553

2012	81.657.250	50.197.944	31.459.306
2013⁹²	93.965.784	35.680.026	58.285.758

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

A tabela anterior apresenta uma continuidade do aumento dos gastos com Educação Infantil no município. Com exceção do ano de 2013, de 2010 a 2012 os recursos oriundos do FUNDEB foram responsáveis pela maior parte das despesas com Educação Infantil.

3.3.2.1 A creche no exercício financeiro de 2010

Para o ano de 2010, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.562/2009) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$80.229.046,00 (FORTALEZA, 2009), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$70.529.835,47, correspondendo a aproximadamente 88% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2010).

Esse percentual de execução em comparação à previsão foi superior aos anos de 2007, 2008 e 2009, os quais registraram, respectivamente, 74%, 68,2% e 77% de percentual de execução em relação à previsão inicial.

Considerando que em 2010 o gasto total com Educação no Município foi de R\$659.366.811,76, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 11% do orçamento total. Em comparação com os anos anteriores, em 2010 o orçamento da Subfunção Infantil representou uma maior fatia do orçamento total da Educação, considerando os percentuais de 8,5% em 2007, 8,3% em 2008 e 9,5% em 2009. Em relação ao detalhamento dos gastos em Educação Infantil no ano de 2010, estes se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁹³.

Como também ocorreu nos anos anteriores, em 2010 a maior parcela do orçamento com Educação Infantil foi destinada às chamadas despesas correntes, concentradas nas ações “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos

⁹² No Relatório do ano de 2013 foi realizada a desagregação dos gastos em Educação Infantil nos níveis Creche e Pré-Escola. No entanto, este expediente somente fora utilizado em 2013 e 2014, o que justifica a sua não utilização nessa análise comparativa.

⁹³ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

Sociais” e “Manutenção de Creches”, as quais juntas correspondem a quase 90% do total de recursos gastos em 2010.

A ação referente à despesa de capital “Melhoria da Rede Física na Educação Infantil”, correspondeu a somente 2,65% dos gastos totais com Educação Infantil, sendo este o menor patamar desde 2007. O valor R\$1.868.008,02 também esteve bem inferior ao previsto no PPA para o ano de 2010, no qual havia a previsão de investimentos na ordem de R\$6.352.000,00, mesmo valor previsto na LOA de 2010.

Em 2010 também não é possível apontar, com os dados disponíveis nas bases consultadas, os recursos aplicados exclusivamente em Creche. As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas estão incluídas na ação “Manutenção de Creches”, tendo totalizado R\$10.531.263,82 para o exercício financeiro de 2010, num total de 58 convênios firmados (FORTALEZA, 2010).

A partir dados dos convênios firmados, chega-se a oferta de 4.300 vagas em creches conveniadas em Fortaleza em 2010, num gasto médio anual de R\$2.449,13 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010 e a Resolução/MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$1.556,33 para tempo integral e R\$1.131,88 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

Importa ressaltar, no entanto, que o fato de a maioria das creches conveniadas estarem ausentes dos Censo Escolar impede que seja confirmada a quantidade exata de vagas ofertadas e a modalidade, se tempo parcial ou integral. Do total de 58 creches conveniadas, 47 não estão registradas no Censo Escolar. Essa quantidade representa aproximadamente 80% do total de vagas ofertadas.

3.3.2.2 A creche no exercício financeiro de 2011

Para o ano de 2011, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.733/2010) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$113.948.862,00 (FORTALEZA, 2010), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$80.181.171,20, correspondendo a aproximadamente 70% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2011).

Considerando que em 2011 o gasto total com Educação no Município foi de R\$793.264.109,67, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a

10,11% do orçamento total. O ano de 2011 marca o primeiro ano em que foi possível indicar especificamente os recursos aplicados em Creche, com base nas informações fornecidas diretamente pelo Poder Público de Fortaleza ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Para o referido exercício, o Município de Fortaleza aplicou R\$28.173.014,17 em Creche, o que representa 3,6% do gasto total em Educação (SIOPE, 2012). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁹⁴.

As despesas correntes representam a maior parcela dos gastos, ilustrado pelo fato de as ações “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches” representarem juntas mais de 85% do orçamento total da Educação Infantil.

As ações referentes a construção e reforma de creches, ou seja, de ampliação e de melhoria na estrutura da rede de equipamentos, representaram 2,2% do orçamento total da Educação Infantil. Ao se analisar especificamente o orçamento exclusivo para creche, essas ações correspondem a 6,31% do orçamento total. O valor de R\$1.779.097,97 investindo em 2011 foi inferior ao previsto no PPA e na LOA, os quais previram, respectivamente investimentos na ordem de R\$6.896.365,00 e de R\$5.576.882,00.

As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas estão incluídas na ação “Manutenção de Creches”, tendo totalizado R\$9.759.118,96 para o exercício financeiro de 2011, num total de 52 convênios firmados (FORTALEZA, 2011).

A partir dados dos convênios firmados, chega-se a oferta de 3860 vagas em creches conveniadas em Fortaleza em 2011, num gasto médio anual de R\$2.521,39 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 477, de 28 de abril de 2011 e a Resolução/MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$1.902,26 para tempo integral e R\$1.383,46 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

⁹⁴ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

Importa ressaltar, no entanto, que o fato de a maioria das creches conveniadas estarem ausentes dos Censo Escolar impede que seja confirmada a quantidade exata de vagas ofertadas e a modalidade, se tempo parcial ou integral. Do total de 52 creches conveniadas, 43 não estão registradas no Censo Escolar. Essa quantidade representa mais 80% do total de vagas ofertadas.

3.3.2.3 A creche no exercício financeiro de 2012

Para o ano de 2012, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.855/2011) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$123.186.950,00 (FORTALEZA, 2011), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$87.501.457,77, correspondendo a aproximadamente 71% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2012).

Considerando que em 2012 o gasto total com Educação no Município foi de R\$851.076.473,41, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 10,3% do orçamento total. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$52.600.515,48 em 2012, o que representa 6,1% do gasto total em Educação (SIOPE, 2013). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁹⁵.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção dos equipamentos públicos. Somente as ações de “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches” representarem juntas mais de 85% do orçamento total da Educação Infantil.

As ações referentes a construção e reforma de creches, ou seja, de ampliação e de melhoria na estrutura da rede de equipamentos, representaram 3,62% do orçamento total da Educação Infantil, num leve crescimento em comparação ao ano de 2012. Ao se analisar especificamente o orçamento exclusivo para creche, essas ações correspondem a 6,02% do orçamento total.

⁹⁵ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

Apesar do crescimento observado de 2011 a 2012, o valor de R\$3.168.660,43 investido em 2012 foi inferior ao previsto no PPA e na LOA, os quais previram, respectivamente, investimentos na ordem de R\$7.482.545,00 e de R\$12.771.787,00.

As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas, incluídas na ação “Manutenção de Creches”, totalizaram R\$10.454.273,42 para o exercício financeiro de 2012, num total de 49 convênios firmados (FORTALEZA, 2012).

A partir dados dos convênios firmados, chega-se a oferta de 3.440 vagas em creches conveniadas em Fortaleza em 2012, num gasto médio anual de R\$3.039,03 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 1495, de 28 de dezembro de 2011 e a Resolução/MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$2.053,86 para tempo integral e R\$1.493,72 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

Sobre a ausência de creches conveniadas do Censo Escolar, do total de 49 creches conveniadas, 42 não estão registradas no Censo Escolar. Essa quantidade representa aproximadamente 85% do total de creches.

3.3.2.4 A creche no exercício financeiro de 2013

Para o ano de 2013, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.962/2012) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$130.863.114,00 (FORTALEZA, 2012), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$93.675.694,73, correspondendo a aproximadamente 71,6% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2013).

Considerando que em 2013 o gasto total com Educação no Município foi de R\$918.029.711,18, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a 10,2% do orçamento total. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$54.688.573,79 em 2013, o que representa 5,9% do gasto total em Educação (SIOPE, 2014). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁹⁶.

⁹⁶ Ação 2014 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 2076 “Manutenção da Educação Pré-Escolar”; Ação 2130 “Manutenção de Creches”; Ação 2151 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 2027 “Desenvolvimento das Políticas de Educação Infantil”; Ação 1098 “Construção e Equipamento de Creches” e Ação 1358 “Reforma de Creche”.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de rede de educação infantil. As ações de “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” e “Manutenção de Creches” representarem juntas mais de 86% do orçamento total da Educação Infantil.

As ações referentes a construção e reforma de creches, ou seja, de ampliação e de melhoria na estrutura da rede de equipamentos, representaram somente 0,67% do orçamento total da Educação Infantil, no menor valor registrado na série histórica analisada ao chegarem no patamar de R\$626.636,66. Ao se analisar especificamente o orçamento exclusivo para creche, essas ações correspondem a 1,14% do orçamento total. Este valor é consideravelmente inferior ao previsto no PPA e na LOA de 2013, instrumentos nos quais estavam previstos investimentos de R\$ 8.144.063,00 e R\$11.780.787,00.

As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas, incluídas na ação “Manutenção de Creches”, totalizaram R\$9.949.469,33 para o exercício financeiro de 2013, num total de 44 convênios firmados. (FORTALEZA, 2013).

A partir dados dos convênios firmados, chega-se a oferta de 3.760 vagas em creches conveniadas em Fortaleza em 2013, num gasto médio anual de R\$2.646,13 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 4, de 7 de maio de 2013 e a Resolução/MEC nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$2.498,90 para tempo integral e R\$1.777,38 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica um pouco acima do mínimo nacional para tempo integral.

Importa ressaltar, no entanto, que o fato de a maioria das creches conveniadas estarem ausentes dos Censo Escolar impede que seja confirmada a quantidade exata de vagas ofertadas e a modalidade, se tempo parcial ou integral. Do total de 44 creches conveniadas, 37 não estão registradas no Censo Escolar. Essa quantidade representa aproximadamente 85% do total de vagas ofertadas.

3.3.3. Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial

Serão apresentados neste momento os dados específicos sobre matrículas e distribuição especial para o período de 2010 a 2013 em Fortaleza. Inicia-se pela variação total de matrículas de 2010 a 2013, segmentada por Rede Pública e Rede Privada:

Tabela 28 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2010 a 2013)

DEPENDÊNCIA	CRECHE	2010	2011	2012	2013	Δ%
MUNICIPAL	PÚBLICA	9.921	10.159	10.593	11.285	13,7%
	PRIVADA	14.346	15.025	19.811	21.070	57,87%
	TOTAL	24.267	25.184	30.404	32.355	33,32%

Fonte: Censo Escolar – Inep. Elaboração: Autor.

As matrículas em creche cresceram 25% no período de 2010 a 2013, sendo este crescimento resultado sobretudo da expansão da rede privada, diferentemente do período anterior de análise. Ao final do período, no ano de 2013, as matrículas na rede privada correspondiam a mais de 65% do total de matrículas. Este dado pode ser explicado em parte pelo lento ritmo de crescimento das matrículas públicas, o que pode ter induzido parte da população a procurar creches privadas de menor custo.

Outro dado de importância para o período consiste no perfil das matrículas dentro da própria rede pública, para entender se a expansão observada foi puxada por matrículas na rede própria ou na rede conveniada:

Tabela 29 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2010 a 2013)

DEPENDÊNCIA	CRECHE PÚBLICA	2010	2011	2012	2013	Δ%
MUNICIPAL	PRÓPRIA	5621	6299	7153	7525	33,8%
	CONVENIADA	4300	3860	3440	3760	- 12,6%
	TOTAL	9.921	10.159	10.593	11.285	13,7%

Fonte: Censo Escolar INEP. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Elaboração: Autor

Observa-se que no período de 2010 a 2013 o crescimento da rede foi puxado pela expansão de vagas próprias, enquanto as vagas conveniadas sofreram uma redução, indicando novamente que esse modelo é secundário. Ainda sobre o perfil das matrículas, outro elemento que indica a forma de acesso a creche é a distribuição de vagas em tempo parcial e tempo integral, constante na próxima tabela:

Tabela 30 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2010 a 2013)

Ano	Matrículas	Integral	%	Parcial	%
Creche Públicas					
2010	9.921	9.654	97%	267	3%
2011	10.159	9.591	94%	568	6%

2012	10.593	9.634	91%	959	9%
2013	11.285	10.107	90%	1.178	10%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

Diferentemente do período anterior, observa-se que de 2010 a 2013 a expansão das vagas públicas se deu prioritariamente por meio de vagas em tempo parcial, as quais passaram a corresponder a 10% do total de vagas. Este dado indica que mesmo a tímida expansão observada no período não garantiu uma maior qualidade no atendimento, conforme sugeria o PPA (2010-2013). Os dados sobre a Taxa de Atendimento seguem na tabela a seguir:

Tabela 31 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2010 a 2013)

	Crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches	Total de crianças de 0 a 3 anos	Taxa de Atendimento
2010	24.294	140.726	17,3%
2011	25.206	144.424	17,5%
2012	30.423	146.205	20,8%
2013	32.372	147.509	21,9%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

Conquanto a taxa de atendimento siga sua tendência de crescimento, a partir da expansão das matrículas, em 2013 o índice ainda se encontrava bastante distante da meta de expansão de 50% previsto nos Planos de Educação.

Sobre a distribuição especial de equipamentos e matrículas entre as regionais de Fortaleza, apresenta-se, nesse momento, os dados da quantidade de estabelecimentos públicos que ofertam Educação Infantil em Fortaleza entre 2010 e 2013, constantes na seguinte tabela:

Tabela 32 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)

Regional/Ano	2010	2011	2012	2013	Δ n°
Regional 1	16	16	17	18	2 (+)
Regional 2	11	14	12	9	2 (-)
Regional 3	8	9	9	8	0
Regional 4	10	10	9	7	3 (-)
Regional 5	11	11	14	19	8 (+)
Regional 6	14	10	9	11	3 (-)
Regional 7	7	4	6	9	2 (+)
Regional 8	12	12	12	15	3 (+)
Regional 9	6	9	10	9	3 (+)
Regional 10	12	14	14	15	3 (+)
Regional 11	12	13	12	11	1 (-)

Regional 12	2	1	2	3	1 (+)
--------------------	---	---	---	---	-------

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

No que tange à expansão de unidades escolar que ofertam creche, observa que do período de 2010 a 2013 uma maior adequação aos indicadores de desenvolvimento humano observados nas regionais. A regional 5, que apresenta o segundo menor IDH-médio da cidade, foi a que mais ampliou a oferta de equipamentos. Na sequência vieram as regionais 8, 9 e 10, que estão entre as 5 regionais de menor IDH-B médio. Os dados sobre a distribuição de matrículas por regional seguem na próxima tabela:

Tabela 33 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)

Regional/Ano	2010	2011	2012	2013	Δ%
Regional 1	1306	1306	1515	1561	19,5%
Regional 2	813	966	903	631	-22,4%
Regional 3	665	834	809	656	-1,4%
Regional 4	738	684	668	531	-28,0%
Regional 5	1055	1000	1206	1733	64,3%
Regional 6	959	814	811	893	-6,9%
Regional 7	555	412	500	729	31,4%
Regional 8	1085	1122	1129	1350	24,4%
Regional 9	459	640	635	811	76,7%
Regional 10	1137	1202	1327	1478	30,0%
Regional 11	998	1039	920	832	-16,6%
Regional 12	151	140	170	80	-47,0%

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

A exemplo do que ocorreu com a expansão de equipamentos, a variação positiva de matrículas também contemplou as regionais de menor IDH-B médio, sendo que a regional de maior expansão (Regional 9) é justamente a que possui o menor IDH-B médio. As regionais 5, 10 e 8 também estiveram entre as que mais expandiram as vagas. Um dado de análise negativa diz respeito ao fato de que 6 regionais tiveram decréscimo de vagas. Num cenário em que o município ainda se encontra distante da meta de expansão, a redução de vagas se mostra como uma falha na política. O resumo da relação entre expansão de matrículas e IDH-B médio segue na próxima tabela:

Tabela 34 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2010 a 2013)

Regional	Δ% Matrículas	IDH-B Médio
Regional 9	76,70%	0,18
Regional 5	64,30%	0,192
Regional 7	31,40%	0,445
Regional 10	30,00%	0,239
Regional 8	24,40%	0,268
Regional 1	19,50%	0,26
Regional 3	-1,40%	0,4175

Regional 6	-6,90%	0,343
Regional 11	-16,60%	0,285
Regional 2	-22,40%	0,637
Regional 4	-28,00%	0,465
Regional 12	-47,00%	0,541

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

3.4 Acesso à creche em Fortaleza: 2014 a 2017

O terceiro período de análise é composto pelo período que vai de 2014 a 2017, coincidente com a vigência do Plano Plurianual instituído pela Lei nº 10.095/2013, elaborado no início do primeiro mandato do Prefeito Roberto Cláudio. Este período compreende os três últimos anos do primeiro mandato de Roberto Cláudio (2014 a 2016) ao primeiro ano de seu segundo mandato (2017).

Nesse período entraram em vigência o Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014 e o Plano Municipal de Educação (2015-2025), instituído pela Lei nº 10.371/2015.

3.4.1 A creche no Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual correspondente ao período de 2014 a 2017 foi sancionado por meio da Lei Municipal nº 10.095/2013 e compreende os três últimos anos da primeira gestão do Prefeito Roberto Cláudio (2014 a 2016) e o primeiro ano de sua segunda (2017). No referido PPA foi possível observar a apresentação de elementos de diagnóstico voltados para a Educação Infantil e a Creche.

Na parte introdutória é apontado a prevalência de matrículas públicas em Educação Infantil, apesar de naquele período a maioria das matrículas em creche serem na rede privada (FORTALEZA, 2013, p.22). O Poder Público indicou no PPA alguns elementos relacionados aos desafios na expansão do acesso a creche:

“Sabe-se também que a maior demanda por creches como consequência da maior taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é outro fato preponderante para a não universalização do ensino para as pessoas em idade escolar, considerando que a idade de corte inicial aqui analisada é a partir de 4 anos. Mais uma vez, esse é um desafio em termos de planejamento na esfera municipal, tendo em conta ser esta a instância governamental a responsável pela oferta desse tipo de serviço. Como ingrediente adicional para esse tipo de política pública pode-se também citar as pesquisas recentes que enfatizam a intervenção cada vez mais precoce no nível de aprendizado infantil impactando na melhora do desempenho escolar dos participantes.” (FORTALEZA, 2013. pp. 33-34)

Sobre as metas de expansão de atendimento, é veiculado no PPA a meta de expandir o acesso para 53% das crianças de 1 a 3 anos em Fortaleza, meta superior à do

PNE e do PME (FORTALEZA, 2013, p.360). Na avaliação do PPA, especificamente sobre a creche, consta que:

“Destaca-se neste programa a construção de 23 Centros de Educação Infantil no período de 2014 – 2017, superando a meta em 91,6%, o que permite afirmar que a gestão cumpriu com a priorização dada à primeira infância e ao atendimento da criança pequena em creches e pré-escolas. Importa destacar o cuidado na distribuição territorial dada à instalação desses equipamentos, uma vez que se verifica uma tendência a equilibrar a oferta dos equipamentos e a densidade demográfica e a vulnerabilidade dos territórios contemplados.” (FORTALEZA, 2017, p. 78)

Embora se veicule que a construção de 23 Centros de Educação Infantil ultrapassou a meta estipulada, no texto do PPA consta o andamento da construção de 91 Centros de Educação Infantil (FORTALEZA, 2013, p. 170). De todo modo, observa-se que o planejamento de médio prazo do período de 2014 a 2017 se mostrou melhor organizado do que dos períodos anteriores, com a estipulação de metas e indicadores, bem como apresentando de avaliações que contemplaram especificamente a creche em sua dimensão de acesso, levando em conta inclusive a distribuição especial dos equipamentos.

3.4.2 A creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nesse momento, apresenta-se algumas considerações sobre a situação fiscal do município no período de 2014 a 2017. Iniciando-se pelas receitas municipais e tendo como base o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), aponta-se as receitas por categoria econômica e fonte para o período de 2014 a 2017:

Tabela 35 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2014 a 2017)

Ano	Receita Total (R\$)	Receitas Correntes (R\$)	Receitas de Capital (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Autonomia Fiscal (%)
2014	4.958.459.102	4.695.982.253	262.476.849	1.260.584.518	25,42%
2015	5.506.701.055	5.392.472.414	114.228.641	1.350.459.805	24,52%
2016	5.879.346.125	5.554.582.285	324.763.840	1.448.218.894	24,63%
2017	6.017.206.006	5.806.307.415	210.898.592	1.581.003.182	26,27%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Conforme dados apresentados, tem-se que o município de Fortaleza seguiu com a tendência de aumento nos indicadores de receita total, receita de capital e receita tributária. Destaca-se, para o período, o incremento de receitas de capital, que se refletem

na construção de novos equipamentos públicos, a exemplo de novas creches. O aumento da autonomia fiscal também é um bom indicador de que o município possui condições de ampliar políticas utilizando recursos diretamente arrecadados, ou seja, sem depender por completo de transferências de outros entes.

Sobre os limites de despesas com pessoal, o município de Fortaleza registrou nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 os percentuais de 47,04%, 44,79%, 48,86% e 47,05% respectivamente de despesa com pessoal. Os percentuais do primeiro e do último ano são praticamente os mesmos, demonstrando solidez no gasto com pessoal do município, ainda distante do limite prudencial. Os indicadores das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino seguem na tabela a seguir:

Tabela 36 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2014 a 2017)

Ano	Receitas Adicionais (R\$)	Receita FUNDEB (R\$) (A)	Transferências FUNDEB (R\$) (B)	Com. União – FUNDEB(R\$) (C)	Resultado Líquido – Transf. FUNDEB (R\$)	% FUNDEB Remuneração Magistério
2014	89.783.798	473.804.834	353.772.500	116.401.874	13.750.486	100,33%
2015	79.431.836	560.409.033	404.038.512	151.757.467	53.456.410	101,65%
2016	89.475.838	652.549.293	476.152.596	173.172.440	103.063.684	100,8%
2017	88.197.058	623.737.902	471.131.379	149.648.049	84.742.821	103,16%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Sobre as receitas adicionais, estas se mantiveram em padrão similar durante todo o período, o que facilita o planejamento municipal com a utilização de recursos adicionais. As receitas do FUNDEB, por sua vez, apresentaram crescimento significativa, sobretudo a partir do ano de 2016. Destaca-se também o aumento do resultado líquido de transferências do FUNDEB, que variou de forma positiva a partir de 2014, superando 100 milhões de reais em 2016. Observa-se, no entanto, que a totalidade de recursos do FUNDEB foi destinada ao pagamento da remuneração do Magistério, reforçando a importância de o município receber recursos adicionais e de ter autonomia fiscal para garantir a expansão da rede de ensino, o que inclui a creche. Finalmente, sobre a utilização de recursos do FUNDEB na Educação Infantil:

Tabela 37 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2014 a 2017)

Ano	Despesa EI (R\$)	Despesa EI – FUNDEB (R\$)	Despesa EI – Outros Recursos (R\$)
2014 ⁹⁷	99.687.425	45.761.074	53.926.351
2015	120.049.098	49.065.603	70.983.495
2016	134.330.443	70.069.904	64.260.539
2017	134.064.710	74.267.343	59.797.367

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

É possível aferir que os recursos oriundos do FUNDEB continuaram sendo utilizados para custear boa parte do gasto total com Educação Infantil em Fortaleza, observando-se um movimento, a partir de 2016, de prevalência de recursos do FUNDEB no gasto total.

3.4.2.1 A creche no exercício financeiro de 2014

Para o ano de 2014, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.141/2013) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$251.428.257,00 (FORTALEZA, 2013), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$125.291.970,36, correspondendo a aproximadamente 49,8% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2014).

Considerando que em 2014 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.049.479.656,48, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 12% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$39.037.756,58 em 2014, o que representa 3,7% do gasto total em Educação (SIOPE, 2014). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual⁹⁸.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As ações 2113 e 2796, sozinhas,

⁹⁷ No Relatório do ano de 2014 foi realizada a desagregação dos gastos em Educação Infantil nos níveis Creche e Pré-Escola. No entanto, este expediente somente fora utilizado em 2013 e 2014, o que justifica a sua não utilização nessa análise comparativa.

⁹⁸ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1133 “Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”; Ação 1120 “Construção e Equipamento de Centro de Educação Infantil – PREURBIS”.

representaram 67,3% do orçamento total da Educação Infantil. Esse valor, no entanto, é o menor da série histórica analisada.

Isso se deve ao crescimento das ações relacionadas a despesas de capital, em especial a ação 1133, de “Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil”. Somando essa ação a ação 2794, de “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”, tem-se um total de R\$20.037.710,05 investidos, representando 16% do orçamento total de Educação Infantil, o maior valor investido até então.

Apesar do investimento observado, esses valores ainda estão em patamar inferior ao previsto no PPA e na LOA de 2014, instrumentos nos quais constavam investimentos na ordem de R\$ 53.347.262,00 e R\$105.517.149, respectivamente.

As despesas realizadas com as chamadas Creches Conveniadas passaram a estar em ação específica no Orçamento. Na ação 2795, denominada de “Apoio a Instituições de Atendimento a crianças de 1 a 3 anos”, foi executada a quantia R\$15.066.197,44, o que correspondente a aproximadamente 39% do orçamento total para Creche.

Em 2014 foram 56 convênios firmados, para o atendimento de 5.000 crianças (FORTALEZA, 2013), o que representa um gasto médio anual de R\$3.013,24. Considerando a Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013⁹⁹, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$2.514,12 para tempo integral e R\$2.285,57 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

A partir de 2014 não há a especificação das entidades que receberam recursos, tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA), como no Balanço Geral do Município, o que impede identificar quais creches estão ou não registradas no Censo Escolar.

3.4.2.2 A creche no exercício financeiro de 2015

Para o ano de 2015, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.312/2014) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$203.939.755,00 (FORTALEZA, 2014), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$125.582.729,28,

⁹⁹ Com ponderações definidas em ata da 9ª reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, realizada em 16 de outubro de 2013.

correspondendo a aproximadamente 61,6% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2015).

Considerando que em 2015 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.197.158.498,45, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 10,5% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$84.008.728,21 em 2015, o que representa 7% do gasto total em Educação (SIOPE, 2015). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁰.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As ações 2113 e 2796, sozinhas, representaram 77,4% do orçamento total da Educação Infantil. As despesas de capital, por sua vez, tiveram um considerável declínio ao se comparar com o ano anterior, não chegando a 4% do orçamento da Educação Infantil.

As despesas realizadas com as Creches Conveniadas, agora denominadas de Creches Parceiras com o advento da Lei 13.019/2014 (MROSC)¹⁰¹ totalizaram R\$17.952.337,38, correspondendo a 21,4% do orçamento total destinado para creche.

Em 2015 foram 71 convênios firmados (FORTALEZA, 2015), para a oferta de 4670 vagas, num gasto médio anual por aluno de R\$3.844,18. Considerando a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 novembro de 2015, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$2.799,84 para tempo integral e R\$2.545,31 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

3.4.2.3 A creche no exercício financeiro de 2016

Para o ano de 2016, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.435/2015) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$220.712.132,00 (FORTALEZA, 2015), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$159.830.822,96,

¹⁰⁰ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1133 “Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”;

¹⁰¹ Conforme art. 2º, III da Lei 13.019/2014.

correspondendo a aproximadamente 72,4% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2016).

Considerando que em 2016 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.236.260.825,97, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 13% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$55.221.136,06 em 2016, o que representa 4,5% do gasto total em Educação (SIOPE, 2016). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰².

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As ações 2113 e 2796, sozinhas, representaram 70,81% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1133 e 2794, corresponderam a fatia de 10% do orçamento total de Educação Infantil, num investimento de R\$15.812.637,85. As despesas realizadas com as Creches Parcerias somaram R\$24.689.605,74, representando 45% do orçamento total para creche do Município.

Em 2016 foram firmados 82 convênios para a oferta de 5.055 vagas (FORTALEZA, 2016), num gasto médio anual de R\$4.884,20. Considerando a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 novembro de 2015, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$2.799,84 para tempo integral e R\$2.545,31 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

3.4.2.4 A creche no exercício financeiro de 2017

Para o ano de 2017, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.554/2016) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$212.850.214,00 (FORTALEZA, 2016), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$173.553.149,38, correspondendo a aproximadamente 81,5% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2017).

¹⁰² Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1133 “Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”;

Considerando que em 2017 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.350.315.671,24, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 12,85% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$72.504.399,68 em 2017, o que representa 5,4% do gasto total em Educação (SIOPE, 2017). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 7 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰³.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 68,62% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1133 e 2794, corresponderam a fatia de 13,95% do orçamento total de Educação Infantil, num investimento de R\$24.215.371,12. As despesas realizadas com as Creches Parcerias somaram R\$ 24.084.692,12, representando 33,2% do orçamento total para creche do Município.

Em 2016 foram firmados 96 convênios para a oferta de 5.965 vagas (FORTALEZA, 2016), num gasto médio anual de R\$4.037,67 por alunos. Considerando a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 novembro de 2015, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$3.013,857 para tempo integral e R\$2.739,87 para tempo parcial. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

3.4.3. Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial

Serão apresentados nesses tópicos alguns dados sobre o acesso à creche em Fortaleza, bem como sobre a taxa de atendimento e a distribuição espacial de equipamentos e matrículas em creche de 2014 a 2017. O primeiro indicador apresentado é a variação total de matrículas de 2014 a 2017, segmentada por Rede Pública e Rede Privada:

¹⁰³ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1133 “Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”;

Tabela 38 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2014 a 2017)

DEPENDÊNCIA	ETAPA CRECHE	2014	2015	2016	2017	Δ%
MUNICIPAL	PÚBLICA	14.329	16.069	16.456	18.188	21,2%
	PRIVADA	22.277	21.613	20.315	19.734	-12,8%
	TOTAL	36.639	37.682	36.800	37.936	3,41%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

É possível observar que no período de 2014 a 2017 a rede pública apresentou um crescimento considerável, enquanto a rede privada reduziu. Esse comparativo entre as redes é importante para analisar a razão pela qual o crescimento total de matrículas foi de apenas 3%, mesmo Fortaleza ainda registrando em 2014 uma taxa de atendimento ainda distante das metas definidas nos planos de educação. Foi também a partir de 2014 que o município de Fortaleza passou centralizar as demandas por vagas em creches públicas em um sistema único, denominado de Registro Único (RU). No período de 2014 a 2017, esse sistema registrou a seguinte demanda de vagas não atendidas¹⁰⁴ em creches públicas:

Tabela 39 – Demanda Reprimida em Creche – Fortaleza (2014 a 2017)

Ano	Quantidade de Cadastros – Registro Único (RU)
2014	2643
2015	4350
2016	4356
2017	6586

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME). Elaboração: Autor.

Da tabela anterior constata-se que a quantidade de crianças que buscaram vagas e não a obtiveram cresceu consideravelmente, registrando um índice de 150%. Considerando o comportamento da rede no período, qual seja, crescimento das matrículas públicas e diminuição das matrículas privadas, uma hipótese possível para o crescimento dos cadastros no RU é a migração de matrículas da rede privada para a rede pública, bem como a maior procura por parte de famílias que não buscavam vagas para suas crianças, lembrando que a matrícula em creche não é obrigatória. Sobre a análise do modelo de

¹⁰⁴ Isso significa que o sistema somente considera as crianças cujas famílias efetivamente buscaram se matricular em creche do município.

convênios na creche, os dados de matrícula dentro da própria rede pública, com base no Censo Escolar, estão dispostos a seguir:

Tabela 40 – Distribuição de matrículas na rede pública em própria e conveniada - Fortaleza (2014 a 2017)

DEPENDÊNCIA	CRECHE PÚBLICA	2014	2015	2016	2017	Δ%
MUNICIPAL	PRÓPRIA	9984	11399	11401	12.223	22,42%
	CONVENIADA	4345	4670	5055	5965	32,28%
	TOTAL	14.329	16.069	16.456	18.188	23,9%

Fonte: Censo Escolar – INEP e Diário Oficial do Município de Fortaleza. Elaboração: Autor

O período de 2014 a 2017, diferentemente do observado nos períodos anteriores, registrou um crescimento proporcional maior de vagas conveniadas em relação às vagas próprias. No entanto, a rede ainda é composta majoritariamente de vagas próprias, as quais ultrapassam 67% do total. Ainda sobre o perfil das matrículas, outro elemento que indica o perfil do acesso a creche é a distribuição de vagas em tempo parcial e tempo integral, exposto na tabela a seguir:

Tabela 41 – Distribuição de matrículas na rede pública em tempo integral e tempo parcial - Fortaleza (2014 a 2017)

Ano	Matrículas	Integral	%	Parcial	%
	Creche Públicas				
2014	14.329	7.390	52%	6.939	48%
2015	16.069	8.462	53%	7.607	47%
2016	16.456	10.639	65%	5.817	35%
2017	18.188	12.415	68%	5.773	32%

Fonte: Censo Escolar. Elaboração: Autor

É possível aferir dos dados expostos que no período de 2014 a 2017 foi iniciado um processo de expansão das vagas em tempo integral e de redução das matrículas em tempo parcial, embora essas ainda tenham representado 32% do total de matrículas no ano de 2017. Sobre a taxa de atendimento, a porcentagem pode ser consultada na tabela a seguir:

Tabela 42 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2014 a 2017)

Crianças de 0 a 3 anos matriculadas creches	Total de crianças de 0 a 3 anos em	Taxa de Atendimento

2014	36639	148040	24,7%
2015	37682	148219	25,4%
2016	36800	147410	25,0%
2017	37936	145165	26,1%

Fonte: Censo Escolar – INEP. SINASC. IBGE. Elaboração: Autor

O período de 2014 a 2017 combinou o crescimento de crianças matriculadas com a redução do número total de crianças de 0 a 3 anos em Fortaleza, resultando no aumento da taxa de atendimento. Reforça-se a análise de que o crescimento do número de matrículas não fora mais substancial em razão do encolhimento da rede privada. De todo modo, a taxa de 26,1% do ano de 2017 ainda se encontra longe da meta de 50% do PNE e do PNE, bem como da meta de 53% do PPA.

No que diz respeito à distribuição espacial do acesso a creche em Fortaleza, inicia-se pela apresentação dos dados da quantidade de estabelecimentos públicos que ofertam Educação Infantil em Fortaleza entre 2014 e 2017, constantes na seguinte tabela:

Tabela 43 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)

Regional/Ano	2014	2015	2016	2017	Δ nº
Regional 1	15	18	18	19	4 (+)
Regional 2	11	10	11	14	3 (+)
Regional 3	11	12	13	15	4 (+)
Regional 4	7	8	7	9	2 (+)
Regional 5	19	16	18	22	3 (+)
Regional 6	11	13	14	12	1 (+)
Regional 7	9	10	11	12	3 (+)
Regional 8	15	16	19	19	4 (+)
Regional 9	9	12	13	14	5 (+)
Regional 10	15	18	16	15	0
Regional 11	11	13	14	16	5 (+)
Regional 12	3	4	4	4	1 (+)

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

No período analisado as regionais que mais expandiram a quantidade de unidades escolares com oferta de creche foram as regionais 1, 3, 8, 9 e 11. Observa-se que essa expansão se mostra adequada ao IDH-B médio das regionais, considerando que as regionais 1, 8, 9 e 11 estão entre as 6 de menor IDH-B médio da cidade. Tem-se ainda que nenhuma regional registrou perda de equipamentos no período.

Essa análise poderia ser mais detalhada caso os dados do Registro Único também estivessem segmentados por regional, pois isso indicaria em quais regiões da cidade a procura por creche está maior. No entanto, esse expediente só começou a ser

utilizado a partir de 2019. Em relação a distribuição de matrículas por regionais, os dados seguem na tabela a seguir:

Tabela 44 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)

Regional/Ano	2014	2015	2016	2017	Δ%
Regional 1	1616	1876	1800	2106	23%
Regional 2	792	947	1084	1409	44%
Regional 3	1015	974	1126	1186	14%
Regional 4	843	826	1107	1032	18%
Regional 5	1566	1902	2184	2393	35%
Regional 6	1192	1300	1112	1242	4%
Regional 7	930	919	914	813	-14%
Regional 8	1608	2289	2287	2229	28%
Regional 9	1201	1430	1534	2139	44%
Regional 10	1825	1772	1439	1743	-5%
Regional 11	1485	1608	1657	1692	12%
Regional 12	256	226	212	204	-47,0%

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Entre 2014 e 2016 as regionais 2, 5 e 9 registraram o maior crescimento proporcional de matrículas em creche, seguidas das regionais 1 e 8. Com exceção da regional 2, que registra o maior IDH-B médio entre as regionais, as regionais que apresentaram maior taxa de crescimento estão entre as 5 de menor IDH-B médio, indicando uma adequação da política de expansão. Outro registro que merece destaque é o fato de que 4 regionais registraram decréscimo de vagas, incluindo a regional 10, a qual registra o 3º menor IDH-B médio da cidade. A razão entre a variação percentual de matrículas e o IDH-B Médio das regionais é apresentado a seguir:

Tabela 45 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2014 a 2017)

Regional	Δ% Matrículas	IDH Médio
Regional 2	44,0%	0,637
Regional 9	44,0%	0,18
Regional 5	35,0%	0,192
Regional 8	28,0%	0,268
Regional 1	23,0%	0,26
Regional 4	18,0%	0,465
Regional 3	14,0%	0,4175
Regional 11	12,0%	0,285
Regional 6	4,0%	0,343
Regional 10	-5,0%	0,239
Regional 7	-14,0%	0,445
Regional 12	-47,0%	0,541

Fonte: Micro dados Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

3.5 Acesso a creche em Fortaleza: 2018 a 2022

O quarto e último período de análise vai de 2018 a 2022. Esse período compreende o final do segundo mandato do Prefeito Roberto Cláudio (2018-2020) e os dois primeiros anos do primeiro mandato do Prefeito José Sarto (2021-2022). Nesse período estiveram em vigência o Plano Plurianual 2018-2021, instituído pela Lei Municipal nº 10.645/2017 e o Plano Plurianual 2022-2025, instituído pela Lei Municipal nº 11.188/2021.

Optou-se por englobar um período de 5 anos, com dois PPA em vigência, para não deixar o último ano de análise (2022) isolado. De 2018 a 2022 estiveram em vigência ainda o Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014 e o Plano Municipal de Educação (2015-2025), instituído pela Lei nº 10.371/2015.

3.5.1 A creche no Plano Plurianual (PPA)

No primeiro PPA do período (2018-2021), a meta de expansão do atendimento em creche é reajustada para parâmetros abaixo dos que constavam no planejamento anterior. Se ao final de 2017 a Prefeitura havia estipulado a meta de 53% de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creche (FORTALEZA, 2013), ao final de 2021 a meta estabelecida foi de 41% (FORTALEZA, 2017), o que se mostra de certa forma mais realista considerando as taxas de atendimento registradas no período.

Outrossim, não se pode falar sobre descumprimento dos planos de educação, considerando que as metas dispostas foram estipuladas até o ano de 2024, no caso do Plano Nacional de Educação, e até o ano de 2025, no caso do Plano Municipal de Educação. É importante registrar que a Prefeitura utiliza como taxa de atendimento em 2017 o percentual de 30,1%, o que está 4% a mais do índice apresentado neste trabalho.

Sobre a pirâmide etária em Fortaleza e seu impacto nas políticas educacionais, o PPA 2018-2021 apresenta o seguinte diagnóstico:

“A exemplo do que ocorre em todo o Brasil e no Ceará, o município de Fortaleza está passando por uma “transição demográfica”, com alteração significativa da estrutura etária da população: declínio da participação de criança e adolescente, aumento moderado da População em Idade Ativa e elevação rápida da população idosa. O fenômeno é o resultado do efeito combinado da queda da taxa de fecundidade com o aumento da expectativa de vida da população (...) Esse movimento da estrutura etária evidencia uma taxa

negativa de crescimento nas faixas mais baixas de até 14 anos: enquanto, no período de 2000 a 2010, a população de 0 a 14 anos reduziu 12%, nas faixas de 15 a 64 anos aumentou 23,8% e a população idosa experimentou um aumento de 14,5%. Ao passo que a redução no número de crianças reduz o impacto dos gastos em educação e atenção básica na infância, a inclusão de mais 52,7 mil idosos pressiona os custos com previdência e saúde. (...) Seguindo as tendências, Fortaleza pode ter uma redução forte da demanda por escolas, com diminuição das matrículas, especialmente no Ensino Fundamental, que já conta com alta taxa de escolarização. Por outro lado, acelera-se o processo de envelhecimento da população, que demanda cuidados específicos com saúde e seguridade social.” (FORTALEZA, 2017, pp.22-24)

Para o período de 2022 a 2025, cumpre destacar a parte do resultado estratégico ligado à educação:

“No âmbito da educação, os resultados a serem alcançados atentam para o aprimoramento consistente da qualidade da educação, a universalização da oferta de matrículas, a eliminação da evasão escolar, a ampliação da educação infantil de modo a suprir a lacuna de creche e pré-escola, a implementação da rede de escolas de ensino em tempo integral, que elevou o patamar de eficiência da aprendizagem e desempenho dos alunos.” (FORTALEZA, 2021, p.95).

Sobre a meta de expansão do atendimento em creche, o PPA 2022-2025 retrocede em relação aos dois instrumentos anteriores em razão de não estipular uma meta de atendimento percentual, mas somente projeta que ao final de 2025 pretende matricular 26.469 crianças em creches públicas. (FORTALEZA, 2021).

3.5.2 A creche na Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nesse momento, apresenta-se algumas considerações sobre a situação fiscal do município no período de 2018 a 2022. Iniciando-se pelas receitas municipais e tendo como base o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), aponta-se as receitas por categoria econômica e fonte para o período de 2018 a 2022:

Tabela 46 – Indicadores fiscais de Fortaleza (2018 a 2022)

Ano	Receita Total (R\$)	Receitas Correntes (R\$)	Receitas de Capital (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Autonomia Fiscal (%)
2018	6.536.042.227	6.296.943.718	239.098.509	1.830.239.814	28,00%
2019	7.649.465.924	7.114.411.176	535.054.747	1.982.394.205	25,92%

2020	7.761.817.495	7.336.005.584	425.811.912	1.941.207.316	25,01%
2021	8.473.999.971	7.979.042.766	494.957.205	2.311.145.257	27,27%
2022	9.675.076.169	9.322.970.441	352.105.729	2.701.459.898	27,92%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

O período analisado indica a solidez da autonomia fiscal do município, considerando que o percentual permanece basicamente no mesmo patamar em 2018 e 2022. Essa situação é favorável a continuidade de investimentos próprios do município em políticas públicas, diminuindo sua dependência de transferências de outros entes. Embora as receitas de capital tenham registrado crescimento nominal se comparadas ao ano de 2018, ao final do período registraram a mesma proporção em relação às receitas totais, qual seja, 3,6%, o que indica o aumento constante das despesas correntes no município.

Sobre os limites de despesas com pessoal, o município de Fortaleza registrou nos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 os percentuais de 45,30%, 42,31%, 47,97%, 45,88% e 46,50% respectivamente de despesa com pessoal, mantendo o padrão dos anos anteriores de não atingir o limite prudencial. Os indicadores das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino seguem na tabela a seguir:

Tabela 47 – Indicadores Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fortaleza (2018 a 2022)

Ano	Receitas Adicionais (R\$)	Receita FUNDEB (R\$) (A)	Transferências FUNDEB (R\$) (B)	Com. União – FUNDEB(R\$) (C)	Resultado Líquido – Transf. FUNDEB (R\$)	% FUNDEB Remuneração Magistério
2018	112.143.802	726.633.785	562.133.077	163.309.265	148.331.372	96,87%
2019	78.528.160	888.620.933	681.123.628	202.754.905	235.376.194	98,30%
2020	73.690.067	915.194.527	667.498.595	245.797.374	228.250.709	100,32%
2021	83.213.072	1.259.438.625	898.520.562	360.918.062	344.865.937	79,23%
2022	89.811.146	1.541.722.667	1.087.405.048	454.317.619	464.571.986	89,34%

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, um primeiro apontamento possível diz respeito a redução proporcional das receitas adicionais a partir do ano de 2019, primeiro ano do mandato do Presidente Jair Bolsonaro. Essa redução significa na prática menos recursos para a Educação e acabam demandando que o município aplique mais recursos próprios.

Outro dado que merece atenção é o crescimento significativa dos recursos do FUNDEB a partir de 2021, primeiro ano de vigência do novo fundo instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020. O novo FUNDEB impactou diretamente na melhoria dos indicadores de transferências recebidas pelo município, complemento da união ao fundo municipal e resultado líquido de transferências. Finalmente, sobre a análise dos recursos do FUNDEB destinados à Educação Infantil, temos a seguinte situação:

Tabela 48 – Financiamento da Educação Infantil em Fortaleza por fonte de recursos (2018 a 2022)

Ano	Despesa EI (R\$)	Despesa EI – FUNDEB (R\$)	Despesa EI – Outros Recursos (R\$)
2018	146.896.245	76.783.972	70.112.273
2019	191.286.077	105.698.432	85.587.644
2020	207.565.871	106.605.994	100.959.877
2021	331.121.987	175.528.088	155.593.899
2022	505.579.159	341.030.872	164.548.286

Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor

Se no início de 2018 pouco mais da metade dos gastos totais em Educação Infantil eram financiados com recursos do FUNDEB, a partir de 2021 esse cenário começa a se intensificar, chegando em 2022 ao patamar de 67% dos gastos totais serem financiados com recursos do FUNDEB. A política do Fundo, portanto, se mostra basilar para a manutenção futura da política de educação infantil em Fortaleza.

3.5.2.1 A creche no exercício financeiro de 2018

Para o ano de 2018, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.660/2017) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$257.352.936,00 (FORTALEZA, 2017), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$162.209.620,58,

correspondendo a aproximadamente 63% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2018).

Considerando que em 2018 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.455.629.921,85, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 11,1% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$78.293.565,35 em 2018, o que representa 5,38% do gasto total em Educação (SIOPE, 2018). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁵.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 67,43% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1229, 1252 e 2794 corresponderam a fatia de 9,48% do orçamento total de Educação Infantil, com destaque para a ação de Construção de Centros de Educação Infantil, que totalizou R\$14.268.661,80 de investimentos no ano. As despesas realizadas com as Creches Parceiras somaram R\$30.199.199,13., representando 38,6% do orçamento total para creche do Município.

Em 2018 foram firmados 94 convênios para a oferta de 6751 vagas (FORTALEZA, 2018), num gasto médio anual por aluno de R\$4.473,29. Considerando a Portaria Interministerial nº 6, de 26 de dezembro de 2018 e a Resolução/MEC nº 1, de 06 de dezembro de 2018, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$3.963,34 para tempo integral público e R\$ 3.353,60 para tempo integral conveniada, além de R\$3.506,03 para tempo parcial público e R\$2.438,98 para tempo parcial conveniado. O gasto em Fortaleza ficou, portanto, acima do mínimo estabelecido nacionalmente.

¹⁰⁵ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1229 “Construção, de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”, Ação 1252 “Reformação e Ampliação de Centros de Educação Infantil”.

É a partir de 2018 que os fatores de ponderação consideram as diferenças entre creches conveniadas e creches públicas, indicando que se entende que no modelo de conveniamento as creches já possuem estrutura prévia mínima, ou seja, que não dependem exclusivamente de recursos estatais.

3.5.2.2 A creche no exercício financeiro de 2019

Para o ano de 2019, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.841/2018) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$237.711.548,00,00 (FORTALEZA, 2018), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$214.999.229,24, correspondendo a aproximadamente 90,4% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2018).

Considerando que em 2019 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.676.963.229,74, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 12,8% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$110.786.988,44 em 2019, o que representa 6,6% do gasto total em Educação (SIOPE, 2019). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁶.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 72,73% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1229, 1252 e 2794 corresponderam a fatia de 5,66% do orçamento total de Educação Infantil. As despesas realizadas com as Creches Parceiras somaram R\$38.306.572,68., representando 34,6% do orçamento total para creche do Município.

Em 2019 foram firmados 96 convênios para a oferta de 6775 vagas (FORTALEZA, 2019), representando um gasto médio anual por aluno de R\$ 5.654,11.

¹⁰⁶ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1229 “Construção, de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”, Ação 1252 “Reformação e Ampliação de Centros de Educação Infantil”.

Considerando a Portaria Interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018 e a Resolução/MEC nº 1, de 06 de dezembro de 2018, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$4.210,08 para tempo integral público e R\$ 3.562,37 para tempo integral conveniada, além de R\$3.724,30 para tempo parcial público e R\$2.590,82 para tempo parcial conveniado. O valor gasto por aluno, portanto, também ficou acima do mínimo nacional.

3.5.2.3 A creche no exercício financeiro de 2020

Para o ano de 2020, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 10.984/2019) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$354.300,188,00 (FORTALEZA, 2019), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$209.153.654,80, correspondendo a aproximadamente 60,6% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2018).

Considerando que em 2020 o gasto total com Educação no Município foi de R\$1.761.252.909,19, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 11,9% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$115.270.220,07 em 2019, o que representa 6,5% do gasto total em Educação (SIOPE, 2020). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 6 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁷.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 76,9% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital se concentraram exclusivamente na ação 2794, de “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”, tendo sido investido um total de R\$2.166.210,17. Isso pode ser explicado por conta da Pandemia. As despesas

¹⁰⁷ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1229 “Construção, de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”, Ação 1252 “Reformação e Ampliação de Centros de Educação Infantil”.

realizadas com as Creches Parceiras somaram R\$36.611.212,47, representando 31,8% do orçamento total para creche do Município.

Em 2020 foram firmados 98 convênios para a oferta de 7.181 vagas (FORTALEZA, 2020), totalizando um gasto médio anual de R\$5.098,34 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020 e a Resolução/MEC nº 1, de 11 de novembro de 2019, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$4.354,43 para tempo integral público e R\$ 3.684,52 para tempo integral conveniada, além de R\$4.019,47 para tempo parcial público e R\$2.679,65 para tempo parcial conveniado. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

3.5.2.4 A creche no exercício financeiro de 2021

Para o ano de 2021, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.060/2020) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$306.029.410,00 (FORTALEZA, 2017), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$320.547.848,16, correspondendo a aproximadamente 104,7% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2020). É a primeira vez na série histórica em que o valor executado supera o valor inicialmente previsto.

Considerando que em 2021 o gasto total com Educação no Município foi de R\$2.114.060.590,89, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 15,2% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$159.973.614,85 em 2021, o que representa 7,6% do gasto total em Educação (SIOPE, 2021). Acerca do detalhamento das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 8 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁸.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de

¹⁰⁸ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1229 “Construção, de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”, Ação 1252 “Reformação e Ampliação de Centros de Educação Infantil”.

Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 73,2% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1229, 1252 e 2794 corresponderam a fatia de 10,7% do orçamento total de Educação Infantil, com destaque para a ação de Construção de Centros de Educação Infantil, que totalizou R\$29.392.475,97 de investimentos no ano. As despesas realizadas com as Creches Parceiras somaram R\$41.421.885,26, representando 25,6% do orçamento total para creche do Município.

Em 2021 foram 109 convênios firmados para a oferta de 7.117 vagas (FORTALEZA, 2021), representando um gasto médio anual de R\$5.820,13 por aluno. Considerando a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021 e a Resolução/MEC nº 1, de 11 de novembro de 2019, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$4.898,69 para tempo integral público e R\$ 4.145,04 para tempo integral conveniada, além de R\$4.521,86 para tempo parcial público e R\$3.014,58 para tempo parcial conveniado. O valor gasto por aluno, portanto, também fica acima do mínimo nacional.

3.5.2.5 A creche no exercício financeiro de 2022

Para o ano de 2022, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.222/2021) previu, para a Subfunção Educação Infantil, um gasto total de R\$377.551.050,00 (FORTALEZA, 2021), tendo sido executado ao final do exercício financeiro o total de R\$490.249.068,03, correspondendo a aproximadamente 130% do valor previsto inicialmente (FORTALEZA, 2022). Assim como em 2021, o valor executado ultrapassa o valor inicialmente previsto, sendo 2022 o maior valor proporcional já aplicado em educação infantil da série histórica.

Considerando que em 2022 o gasto total com Educação no Município foi de R\$2.651.643,25, os recursos dispendidos em Educação Infantil corresponderam a aproximadamente 18,5% do gasto total em Educação do Município. Sobre o orçamento exclusivo para Creche, o Município de Fortaleza aplicou R\$248.241.160,30 em 2022, o que representa 9,4% do gasto total em Educação (SIOPE, 2022). Acerca do detalhamento

das despesas com Educação Infantil, os gastos se dividiram em 12 ações constantes na Lei Orçamentária Anual¹⁰⁹.

A maior parcela das despesas esteve concentrada em despesas correntes, ou seja, de manutenção da rede de educação infantil. As duas principais ações de natureza de despesa corrente, quais sejam, “Gerenciamento e Manutenção das Políticas de Educação Infantil” e “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais” representaram 81,7% do orçamento total da Educação Infantil.

As despesas de capital, representadas nas ações 1229, 1252, 2794 corresponderam a fatia de 3,3% do orçamento total de Educação Infantil, com destaque para a ação de Construção de Centros de Educação Infantil, que totalizou R\$12.444.750,12 de investimentos no ano. As despesas realizadas com as Creches Parceiras somaram R\$45.358.841,24 representando 18,3% do orçamento total para creche do Município.

Em 2022 foram firmados 108 convênios para a oferta de 8.358 vagas (FORTALEZA, 2022), representando um gasto médio anual por aluno de R\$ 5.427,00. Considerando a Portaria Interministerial nº 4, de 18 de agosto de 2022 e a Resolução/MEC nº 1, de 11 de novembro de 2019, o valor anual mínimo nacional por aluno para a etapa creche ficou em R\$6.627,96 para tempo integral público e R\$ 5.068,28 para tempo integral conveniada, além de R\$6.118,13 para tempo parcial público e R\$4.078,75 para tempo parcial conveniado. Considerando as ponderações para o tempo integral e tempo parcial em regime conveniado, o valor gasto em Fortaleza ficou acima do mínimo nacional estipulado.

3.5.3. Matrículas, Taxa de Atendimento e Distribuição Espacial

Iniciando a análise de alguns indicadores de acesso à creche em Fortaleza de 2018 a 2022, apresenta-se a variação total de matrículas do período, segmentadas por Rede Pública e Rede Privada:

¹⁰⁹ Ação 2796 “Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais”; Ação 1229 “Construção, de Centros de Educação Infantil”; Ação 2113 “Gerenciamento e Manutenção da Política de Educação Infantil”; Ação 2134 “Alimentação Pré-escolar”; Ação 2795 “Apoio à instituições de atendimento à criança de 1 a 3 anos”; Ação 2794 “Manutenção e Reparos de Centros de Educação Infantil”; Ação 2137 “Alimentação Escolar – Creche”, Ação 1252 “Reformação e Ampliação de Centros de Educação Infantil”; Ação 2131 “Manutenção das Escolas pelo Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE”; Ação 2161 “Aquisição e distribuição do fardamento escolar”; Ação 2142 “Manutenção da Política de Educação Integral, em Tempo Integral na Educação Infantil”; Ação 2794 “Manutenção e reparos de Centros de Educação Infantil”.

Tabela 49 – Distribuição de matrículas entre rede pública e rede privada - Fortaleza (2018 a 2022)

DEPENDÊNCIA	ETAPA CRECHE	2018	2019	2020	2021	2022	Δ%
MUNICIPAL	PÚBLICA	21.163	21.892	22.135	22.893	24.793	14,6%
	PRIVADA	19.612	19.481	15.894	11.329	15.708	- 24,8%
	TOTAL	40.789	41.400	38.043	34.236	40.583	-0,5%

Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Um primeiro apontamento necessário para a análise desse período é a ocorrência da pandemia de covid-19. Com o fechamento das escolas públicas em razão das medidas de restrição sanitária, observou-se uma redução significativa das matrículas privadas de 2019 para 2020, justamente o primeiro ano de pandemia. Essa variação negativa de aproximadamente 25% nas matrículas da rede privada explica o resultado, também negativo, da variação total de matrículas em creche no município.

A expansão em 15% do número de matrículas públicas não foi suficiente para contrabalancear, portanto, a redução de matrículas privadas. Esse é um elemento essencial para análise, pois indica uma tendência de maior procura das instituições públicas e significa, na prática, maiores desafios para a atuação estatal. É importante complementar essa dado com a variação da demanda de vagas não atendidas em creches públicas, a seguir exposta:

Tabela 50 – Demanda Reprimida em Creche – Fortaleza (2018 a 2022)

Ano	Quantidade de Cadastros – Registro Único (RU)
2018	7725
2019	12803
2020	9740
2021	9790
2022	11785

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME). Elaboração: Autor.

Embora o cenário de investimentos em Educação Infantil e em Creche no município tenha melhorado no período, a demanda reprimida apresentou os maiores números absolutos da série histórica, sendo o ano de 2022 justamente o de maior investimento e o que apresentou a segunda maior demanda reprimida da série. Esse cenário pode ser explicado tanto pela já mencionada redução das matrículas privadas,

maiores índices ainda foram registrados entre 2007 e 2013, num contexto em que a rede municipal possuía menos da metade das matrículas registradas em 2022. Em relação à Taxa de Atendimento do período, os dados seguem na tabela a seguir¹¹⁰:

Tabela 53 – Taxa de Atendimento em Creche - Fortaleza (2018 a 2022)

	Crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches	Total de crianças de 0 a 3 anos	Taxa de Atendimento
2018	40789	142816	28,6%
2019	41400	138140	30,0%
2020	38043	132755	28,7%
2021	34236	129435	26,4%
2022	40583	124687	32,5%

Fonte: Censo Escolar – INEP. SINASC. Elaboração: Autor.

Sobre a taxa de atendimento é necessário apontar inicialmente para a redução do total de crianças de 0 a 3 anos no período, puxado sobretudo pela diminuição do número de nascimentos. Embora o total de crianças matriculadas no período tenha reduzido, a taxa de atendimento apresentou o maior valor da série histórica. Ao se comparar com a taxa de atendimento em 2007, a proporção de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches mais que dobrou, indicando um movimento importante da rede, apesar da distância para a meta de 50% do PNE e do PME.

Passa-se agora para a apresentação dos dados de distribuição espacial das matrículas em creche em Fortaleza. Em relação a quantidade de estabelecimentos públicos que ofertaram Educação Infantil em Fortaleza entre 2018 e 2022, a tabela a seguir apresenta a configuração:

Tabela 54 – Distribuição de Creches Públicas em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)

Regional/Ano	2018	2019	2020	2021	2022	Δ n°
Regional 1	23	22	21	21	24	1 (+)
Regional 2	14	13	14	15	13	1 (-)
Regional 3	16	18	17	16	14	2 (-)
Regional 4	9	8	9	9	9	0
Regional 5	23	23	22	23	23	0
Regional 6	14	15	14	15	15	1 (+)
Regional 7	9	10	9	10	11	2 (+)

¹¹⁰ A metodologia elaborada neste trabalho e explicada no tópico X somente é aplicada até o ano de 2020, pois é o último ano em que estão disponíveis os dados de Nascidos Vivos com Lugar de Residência da Mãe (NVLRM) e a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI). De forma a complementar o cálculo para 2021 e 2022, foram utilizados os dados do SINASC, conforme proposta de Sampaio (2021)

Regional 8	22	23	22	24	25	3 (+)
Regional 9	18	17	16	17	16	1 (+)
Regional 10	18	19	21	19	19	1 (+)
Regional 11	16	17	18	18	18	2 (+)
Regional 12	4	4	4	4	3	1 (-)

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

No período de 2018 a 2022, a regional 8 foi a que registrou a mais expansão de unidades escolares com oferta de creche, seguida das regionais 7 e 11. Das três regionais indicadas, somente a regional 8 está entre as 5 regionais de menor IDH-B médio da cidade. De toda sorte, é importante pontuar que neste período a rede somente ganhou 7 novas unidades escolares, o que pode indicar um direcionamento dos investimentos para a manutenção e reformas das unidades já existentes. Analisa-se agora os dados de variação de matrículas em creche por regional de 2018 a 2022:

Tabela 55 – Distribuição de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)

Regional/Ano	2018	2019	2020	2021	2022	Δ%
Regional 1	2444	2144	2167	2114	2572	5,0%
Regional 2	1413	1278	1382	1511	1403	-0,7%
Regional 3	1266	1418	1445	1459	1324	4,4%
Regional 4	980	947	1013	949	904	-8,4%
Regional 5	2778	2806	2878	3043	3240	14,3%
Regional 6	1619	1830	1792	1874	2126	23,8%
Regional 7	976	1102	1018	1147	1485	34,3%
Regional 8	2799	3220	3122	3628	4120	32,1%
Regional 9	2302	2366	2334	2368	2450	6,0%
Regional 10	2353	2441	2631	2502	2632	10,6%
Regional 11	1992	2147	2155	2111	2374	16,1%
Regional 12	241	193	198	187	163	-47,9%

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

No período de 2018 a 2022 as regionais 6, 7 e 8 registram o maior crescimento percentual de matrículas. A regional 8, que é a 5ª de menor IDH-B médio da cidade, se tornou a regional com o maior número absoluto de matrículas. As regionais 6 e 7, por sua vez, não ocupam as posições de menor IDH-B médio da cidade, indicando que o planejamento do período não considerou esse indicador como o primordial na ampliação da rede. A relação entre variação de matrículas e IDH-B médio está exposta na tabela a seguir:

Tabela 56 – Relação entre IDH-B e crescimento de matrículas na rede pública de creche em Fortaleza por Regional (2018 a 2022)

Regional	Δ% Matrículas	IDH-B Médio
Regional 7	34,30%	0,445
Regional 8	32,10%	0,268
Regional 6	23,80%	0,343

Regional 11	16,10%	0,285
Regional 5	14,30%	0,192
Regional 10	10,60%	0,239
Regional 9	6,00%	0,18
Regional 1	5,00%	0,26
Regional 3	4,40%	0,4175
Regional 2	-0,70%	0,637
Regional 4	-8,40%	0,465
Regional 12	-47,90%	0,541

Fonte: Microdados do Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

3.6 Resumo dos indicadores do período estudado e análise comparativa com as capitais brasileiras

Considerando os dados apresentados ao longo do capítulo 3, e sua divisão em 4 períodos diferentes de análise, este tópico objetiva compilar as principais informações para todo o período, permitindo uma leitura mais geral de todo o escopo do estudo.

Embora se defenda, e tenha se adotado metodologicamente, que a análise por períodos consegue indicar de forma detalhada o comportamento da rede e analisar as particularidades de cada momento histórico, a apresentação dos dados gerais possibilita uma reflexão mais geral sobre o comportamento da rede e fornece subsídios para projeções futuras.

Esse tópico se dividirá na comparação de indicadores dentro do município de Fortaleza e na comparação de indicadores entre o município de Fortaleza e as demais capitais brasileiras. Inicia-se, assim, pela apresentação da Taxa de Atendimento em creche do período de 2007 a 2022:

Tabela 57 – Taxa de Atendimento em Creche – Fortaleza (2007 a 2022)

Ano	Crianças Atendidas	Total de Crianças	Taxa de Atendimento
2007	19763	134755	14,7%
2008	20584	136596	15,1%
2009	23413	138453	16,9%
2010	24294	140726	17,3%
2011	25206	144424	17,5%
2012	30423	146205	20,8%
2013	32372	147509	21,9%
2014	36639	148040	24,7%
2015	37682	148219	25,4%
2016	36800	147410	25,0%
2017	37936	145165	26,1%
2018	40789	142816	28,6%
2019	41400	138140	30,0%
2020	38043	132755	28,7%
2021	34236	129435	26,5%
2022	40583	124687	32,5%

Fonte: Censo Escolar INEP. IBGE. Elaboração: Autor

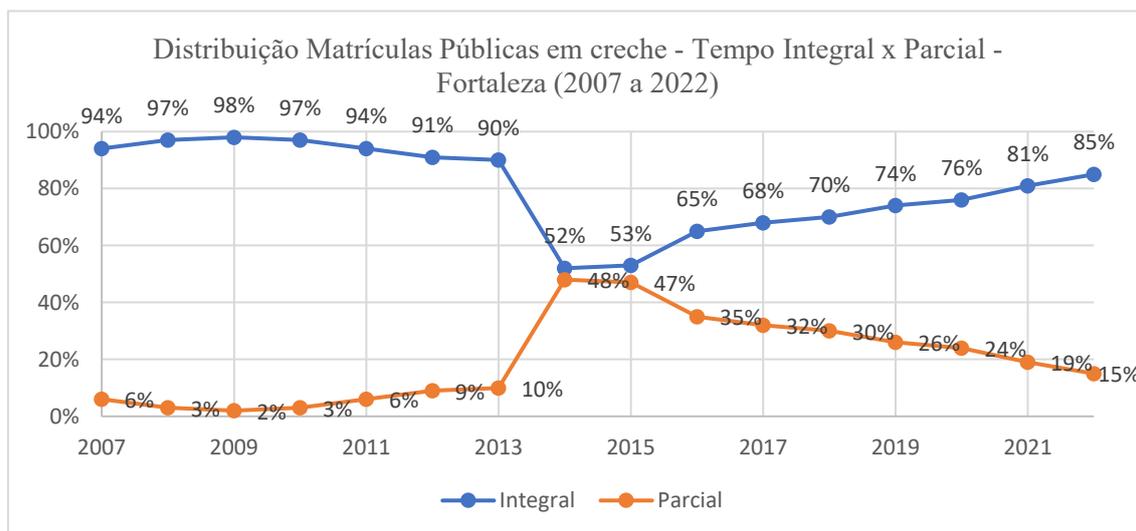
O período de 2007 a 2022 é marcado pelo crescimento constante da taxa de atendimento, explicado sobretudo pelo aumento do número de crianças matriculadas.

Defende-se essa análise ao se considerar que no ano de 2019 a quantidade de crianças de 0 a 3 anos em Fortaleza é próxima a quantidade registrada em 2009.

Com exceção dos anos de 2020 e 2021, marcados pela pandemia, em todos os outros anos houve crescimento da taxa de atendimento. O ano de 2022, o último da análise, registrou a maior taxa de atendimento da série histórica.

Outra dimensão de acesso que se relaciona diretamente ao conteúdo do direito à qualidade na creche consiste em analisar as vagas ofertadas em sua dimensão de distribuição entre tempo integral e tempo parcial. Sabe-se que a oferta em tempo integral amplia o acesso das crianças, e das suas famílias, a todas as políticas envolvidas à educação infantil, desde os cuidados até a alimentação escolar. A distribuição de matrículas em creche em Fortaleza, entre tempo integral e tempo parcial, segue no gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Distribuição de matrículas públicas em creche – tempo integral e tempo parcial – Fortaleza (2007 a 2022)



Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor.

Embora os 7 primeiros anos da série histórica apresentem a maior proporção de matrículas em tempo integral em relação ao total de matrículas, é preciso pontuar que nesse período o crescimento da rede foi de 6.592 matrículas para 11.285 matrículas, em torno de 71%. De 2013 a 2022 a rede pública de creche passa 11.285 matrículas para 24.793, num crescimento aproximado de 120%. Esse cenário ajuda a explicar que a partir de 2014 optou-se por um modelo de crescimento inicial por meio da expansão de vagas em tempo parcial, mas que vem sendo reduzido ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir de 2019.

Essa estratégia pode ser justificada a partir da demanda reprimida que começou a ser melhor documentada a partir de 2014, ou seja, o poder público escolhe em

um momento inicial direcionar investimentos para vagas em tempo parcial de modo a incluir mais crianças, ao invés de manter o padrão de vagas em tempo integral em uma rede de tamanho proporcionalmente menor.

Sobre a procura por creches públicas no período, uma possibilidade de dimensionamento desse indicador está na comparação entre a demanda reprimida por creche, ou seja, a quantidade de crianças que buscaram vagas e não foram atendidas, e a quantidade de crianças de 0 a 3 anos sem atendimento de creche. Essa análise consta na tabela a seguir:

Tabela 58 – Relação entre crianças fora da escola e demanda reprimida – Fortaleza (2014 a 2022)

Ano	Crianças de 0 a 3 anos fora da creche (A)	Demanda Reprimida (B)	% (B/A)
2014	111401	2643	2,4%
2015	110537	4350	3,9%
2016	110610	4356	3,9%
2017	107229	6586	6,1%
2018	102027	7725	7,6%
2019	96740	12803	13,2%
2020	94712	9740	10,3%
2021	95199	9790	10,3%
2022	84104	11785	14,0%

Fonte: Censo Escolar – INEP. IBGE. Secretaria Municipal de Educação (SME). Elaboração: Autor.

É possível observar o crescimento da demanda reprimida ao longo dos anos, mesmo em um cenário no qual menos crianças estão sem acessar a creche. O indicador percentual exposto na última coluna indica que a procura por creches públicas tem aumentado, o que representa uma maior demanda por acesso a esse serviço público. A ausência de dados anteriores a 2014 prejudica a análise de toda a série histórica.

Sobre a dimensão de distribuição espacial de unidades escolares que ofertam creche em Fortaleza, inicia-se pela distribuição de equipamentos entre as regionais da cidade, cujos dados seguem dispostos na tabela a seguir:

Tabela 59 – Distribuição de creches públicas em Fortaleza por regional (2007 e 2022)

Regional	Equipamentos em 2007	Equipamentos em 2022	Δ%
Regional 1	11	24	118%
Regional 2	7	13	86%
Regional 3	6	14	133%
Regional 4	9	9	0%
Regional 5	9	23	156%
Regional 6	7	15	114%

Regional 7	8	11	38%
Regional 8	9	25	178%
Regional 9	5	16	220%
Regional 10	13	19	46%
Regional 11	9	18	100%
Regional 12	2	3	50%

Fonte: Microdados Censo Escolar. Elaboração: Autor.

No que diz respeito a expansão da rede no período, é possível afirmar, com base nos dados dispostos anteriormente, que as regionais de menor IDH-B médio foram as que mais tiveram ampliado o acesso a equipamentos que ofertam creche. A Regional 9, a de menor IDH-B médio de Fortaleza, foi a que mais expandiu a quantidade de unidades escolares. As regionais 5, 1, 8 e 11, que estão entre as 6 regionais de menor IDH-B Médio, completam o ranking das 5 regionais que mais ampliaram a quantidade de escolas que ofertam creche.

Embora a Regional 10, que possui o 3º menor IDH-B médio da cidade, tenha sido a 3ª regional que menos expandiu a quantidade de unidades escolares, é importante pontuar que esta Regional em 2007 possuía o maior número absoluto de unidades. Os dados sobre variação de matrículas por Regional em Fortaleza seguem na tabela a seguir:

Tabela 60 - Distribuição de matrículas em creches públicas em Fortaleza por regional (2007 e 2022)

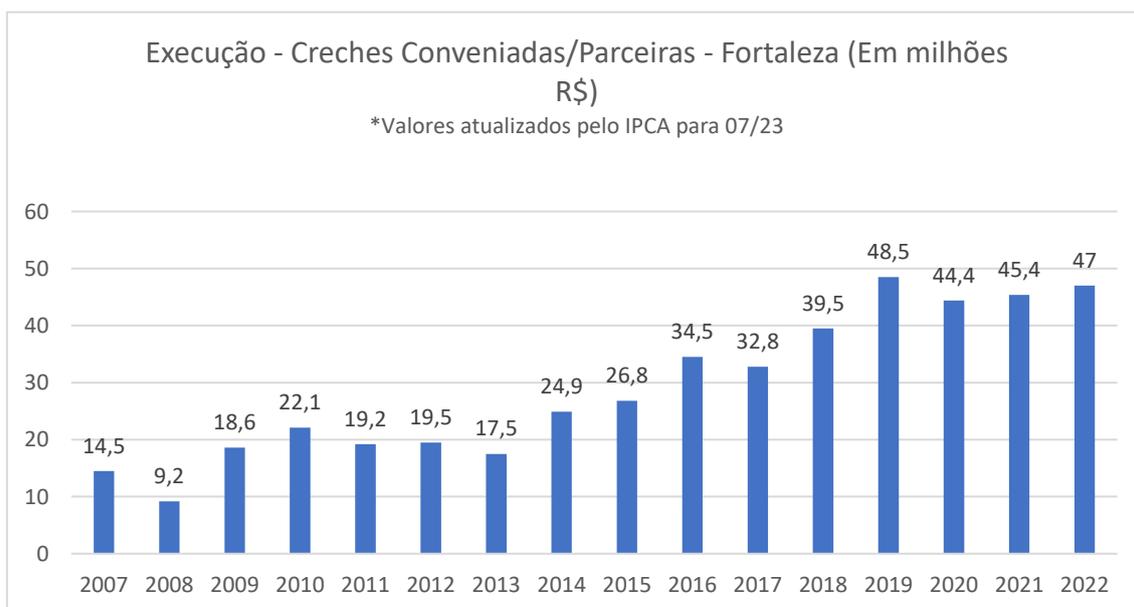
Regional	Matrículas em 2007	Matrículas em 2022	Δ%
Regional 1	844	2572	205%
Regional 2	388	1403	262%
Regional 3	444	1324	198%
Regional 4	586	904	54%
Regional 5	731	3240	343%
Regional 6	502	2126	324%
Regional 7	484	1485	207%
Regional 8	629	4120	555%
Regional 9	271	2450	804%
Regional 10	886	2632	197%
Regional 11	616	2374	285%
Regional 12	211	163	-23%

Fonte: Microdados Censo Escolar. Elaboração: Autor.

Da mesma forma que ocorreu na análise da quantidade de unidades escolares, observa-se inicialmente que a regional 9, que registra o menor IDH-B médio da cidade, foi a que mais expandiu o número de matrículas no período, registrando a significativa marca de crescimento de 804% de matrículas em 16 anos. Dentre as regionais que registram os menores IDH-B médios, as Regionais 8 e 5 estiveram entre as que mais expandiram o número de matrículas, com um crescimento de 555% e 343%, respectivamente. A Regional 2 se destacou no período em razão de possuir o maior IDH-B médio da cidade e ter apresentado um crescimento de matrículas superior às Regionais 1, 3, 4, 7, 10 e 12.

Passa-se agora para a apresentação de dados compilados sobre execução orçamentária no período. Inicia-se pela execução orçamentária de recursos destinados às chamadas Creches Conveniadas:

Gráfico 10 – Execução Orçamentária em Creches Conveniadas/Parceiras em Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor.

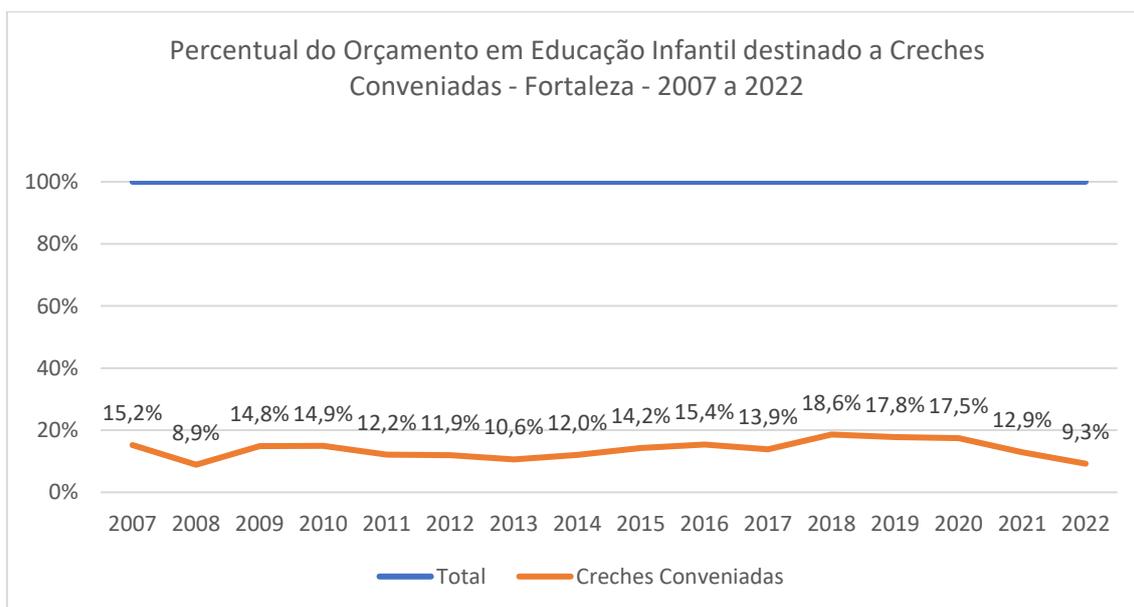
O gráfico anterior apresenta um cenário de aumento dos investimentos em Creche Conveniadas a partir de 2014, ano da primeira Lei Orçamentária Anual do então prefeito Roberto Cláudio. A partir de 2019 o investimento se manteve estável, variando entre 44 e 48 milhões. Alguns fatores podem explicar esse aumento de investimento.

Inicialmente, a própria demanda por vagas em creches públicas explica uma maior destinação de recursos para creches conveniadas, haja vista que as creches próprias da prefeitura não conseguiram atender a demanda manifesta. Um outro elemento se

relaciona aos chamados fatores de ponderação do FUNDEB, os quais passaram a estipular valores específicos para creches conveniadas.

De toda sorte, não se pode afirmar que há um processo de conveniamento da rede em curso que indicaria uma diminuição dos investimentos em creches próprias. O gráfico a seguir apresenta a fatia do orçamento total em Educação Infantil que foi destinada às creches conveniadas de 2007 a 2022:

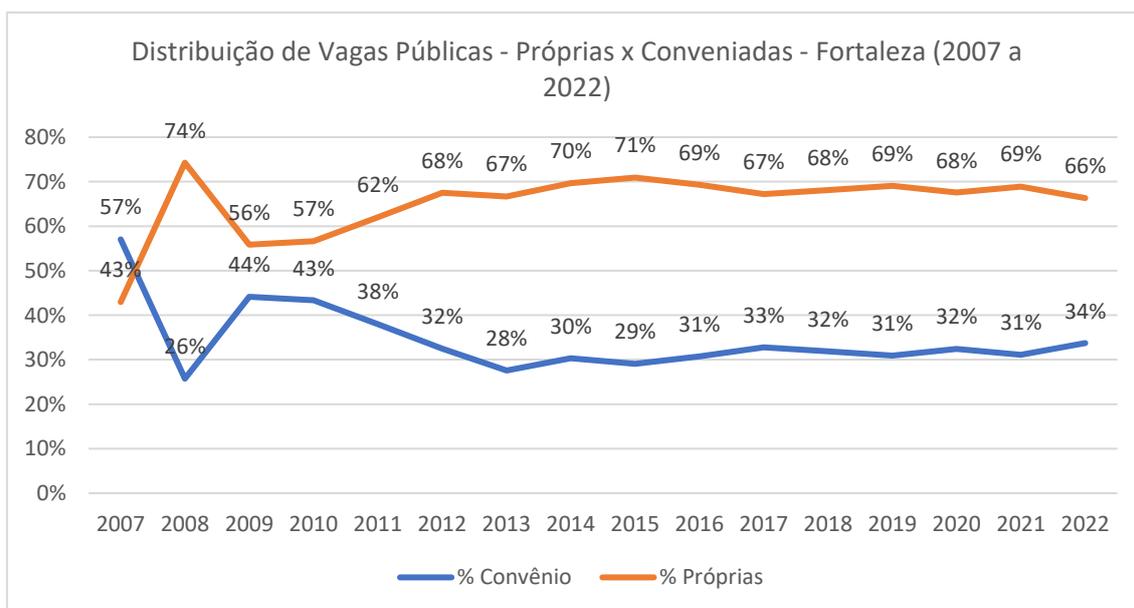
Gráfico 11 – Percentual do Orçamento em Educação Infantil destinado a Creches Conveniadas – Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Autor.

Na série histórica analisada, o maior percentual já aplicado em creches conveniadas foi observado no ano de 2018, no qual esse tipo de gasto correspondeu a 18,6% do total de recursos destinados à Educação Infantil. No entanto, após 2018 esse percentual vem reduzindo, chegando a registrar em 2022 o menor valor da série histórica, em 9,3%. O gráfico a seguir apresentação distribuição de vagas dentro da própria rede pública:

Gráfico 12 – Distribuição de vagas públicas – próprias x conveniadas – Fortaleza (2007 a 2022)

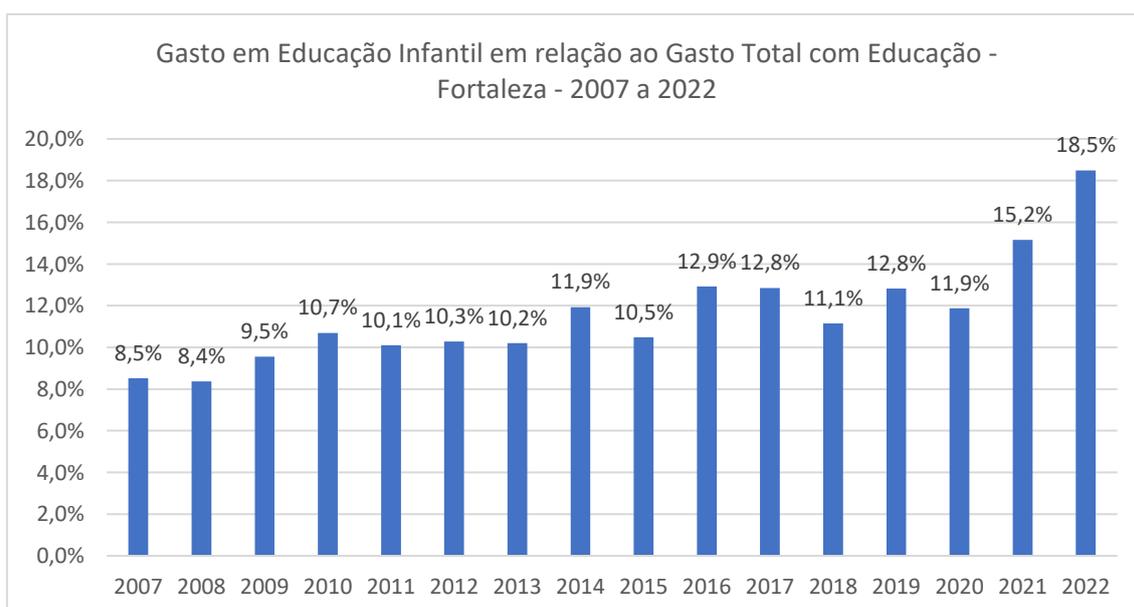


Fonte: Censo Escolar – INEP. Portal de Acesso a Informação – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

O gráfico anterior não autoriza nenhuma interpretação no sentido de que o município de Fortaleza tenha pautado a expansão de sua rede no modelo de conveniamento. De 2012 a 2022, o percentual de vagas em creches conveniadas variou entre 28% e 34%. Por outro lado, também se pode afirmar que o município não parece caminhar para um modelo em que o conveniamento seja uma política de caráter transitório.

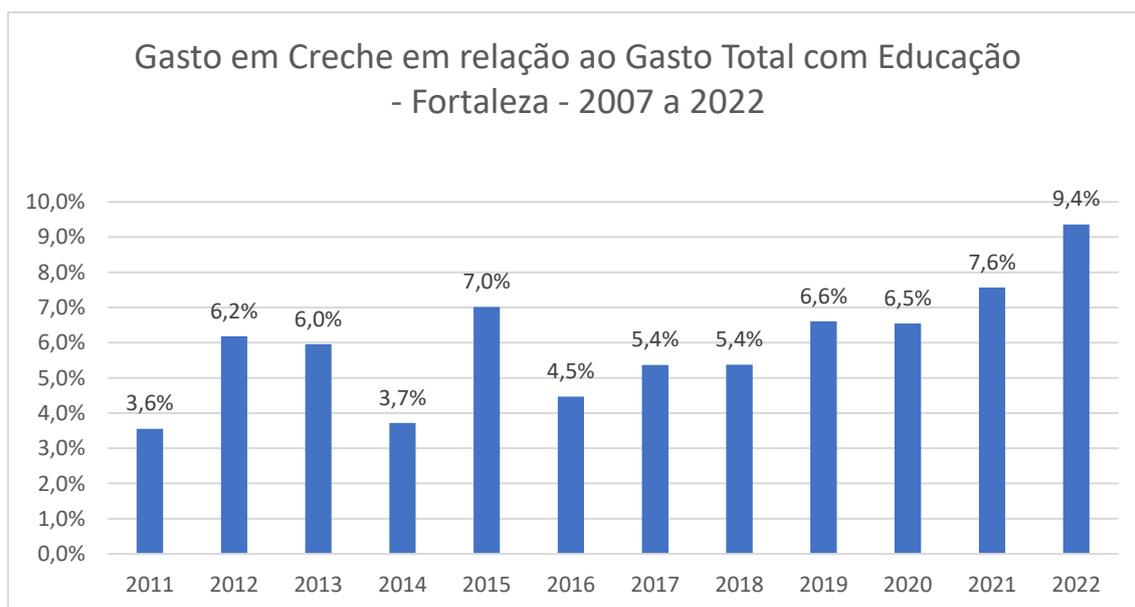
Os gráficos a seguir apresentam os gastos em Educação Infantil e em Creche em comparação ao gasto total em Educação:

Gráfico 13 – Gasto em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. SIOPE. Elaboração: Autor.

Gráfico 14 – Gasto em creche em relação ao gasto total em Educação – Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. SIOPE. Elaboração: Autor.

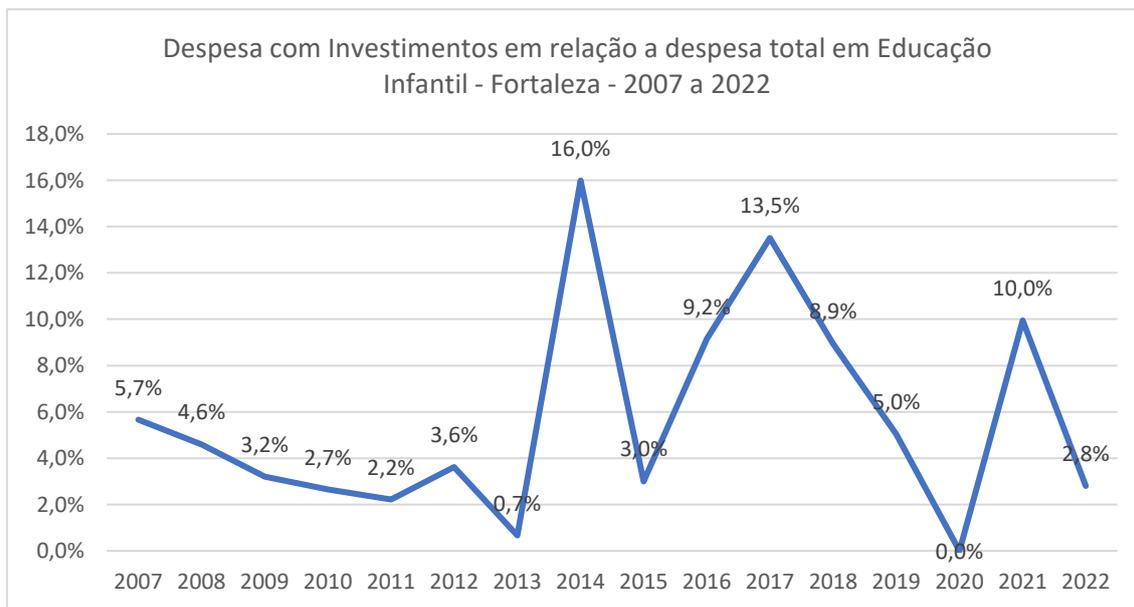
Em relação aos gastos em educação infantil, observa-se que nos últimos 16 anos o lugar ocupado por esta etapa de ensino no orçamento total da educação mais que dobrou, indicando uma priorização desses investimentos.

Os dados específicos de creche somente passaram a ser divulgados no SIOPE a partir de 2011, enquanto o município não faz essa especificação em seu orçamento. Da série histórica analisada, também se observa um crescimento exponencial dos gastos em creche, numa elevação de mais de 150%. Esse dado é importante ao se considerar que a creche, diferentemente da pré-escola, não possui matrícula obrigatória.

Ou seja, um crescimento dos gastos em Educação Infantil, conforme apontado no Gráfico 12, não necessariamente indica um crescimento na mesma proporção dos gastos em creche. Disso deriva a importância dos dados do Gráfico 13, pois indicam a evolução específica dos gastos em creche.

Avançando para a dimensão de execução do orçamento em Educação Infantil, um indicador de importância consiste na verificação do percentual de recursos aplicados diretamente em investimentos, ou seja, na expansão propriamente dita da rede. Tais dados seguem no gráfico a seguir:

Gráfico 15 – Despesas com investimentos em relação a despesa total em Educação Infantil – Fortaleza – 2007 a 2022

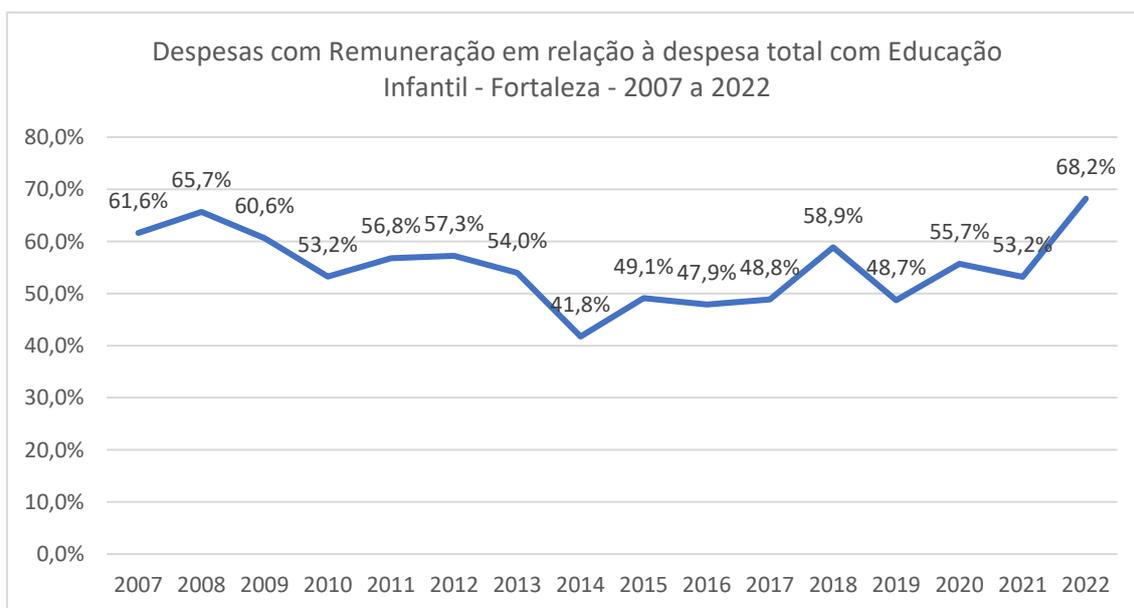


Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

O indicador das despesas com investimento é essencial para compreender a capacidade do ente em expandir a quantidade de unidades escolares que ofertam creche, bem como melhorar a infraestrutura daquelas existentes. Da série histórica é possível aferir que de 2007 a 2013 os investimentos seguiram uma tendência de queda, o que pode justificar o crescimento limitado da rede no período.

De 2014 a 2022, por sua vez, são registrados os maiores percentuais de aplicação de recursos em investimentos, por mais que não se siga um padrão de aplicação. A ausência de padrão pode ser explicada, em parte, pela própria natureza dos gastos em investimentos. A concentração de investimentos em 2014, por exemplo, pode explicar o decréscimo em 2015, por exemplo. Em síntese, observou-se que os anos de 2014, 2016, 2017, 2019 e 2021 registraram os maiores investimentos proporcionais em creche para toda a série histórica. Apresenta-se agora, por meio do Gráfico 15, os dados de despesas com remuneração em relação a despesa total em Educação Infantil:

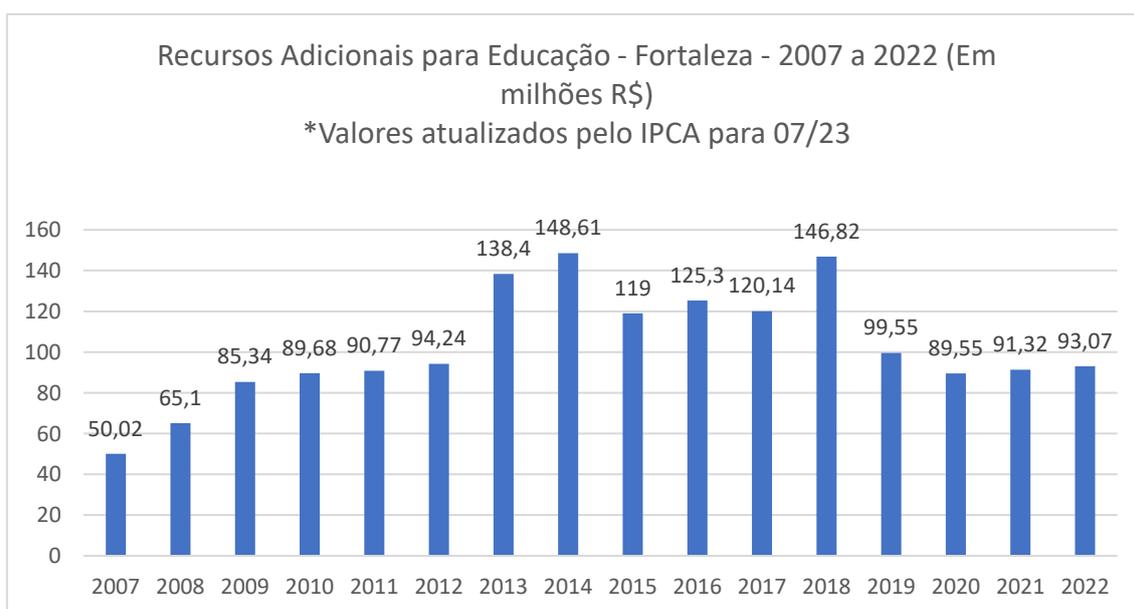
Gráfico 16 – Despesas com remuneração em relação a despesa total em Educação Infantil – Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

Ao comparar o gráfico de despesa com pessoal e o de investimentos, é possível traçar uma relação inversamente proporcional entre este indicador e o de investimentos. Em resumo, os anos que registraram os maiores investimentos proporcionais (2014, 2016, 2017, 2019 e 2021) também registraram os menores gastos proporcionais com remuneração. O ano de 2014 é emblemático desta correlação. Um outro fator que pode explicar é a quantidade de recursos adicionais recebidos, ou seja, recursos que advêm de transferências de outros entes e que são, em sua maioria, de repasses não obrigatórios. Os dados seguem a seguir:

Gráfico 17 – Transferências de Recursos adicionais para Educação em Fortaleza – 2007 a 2022

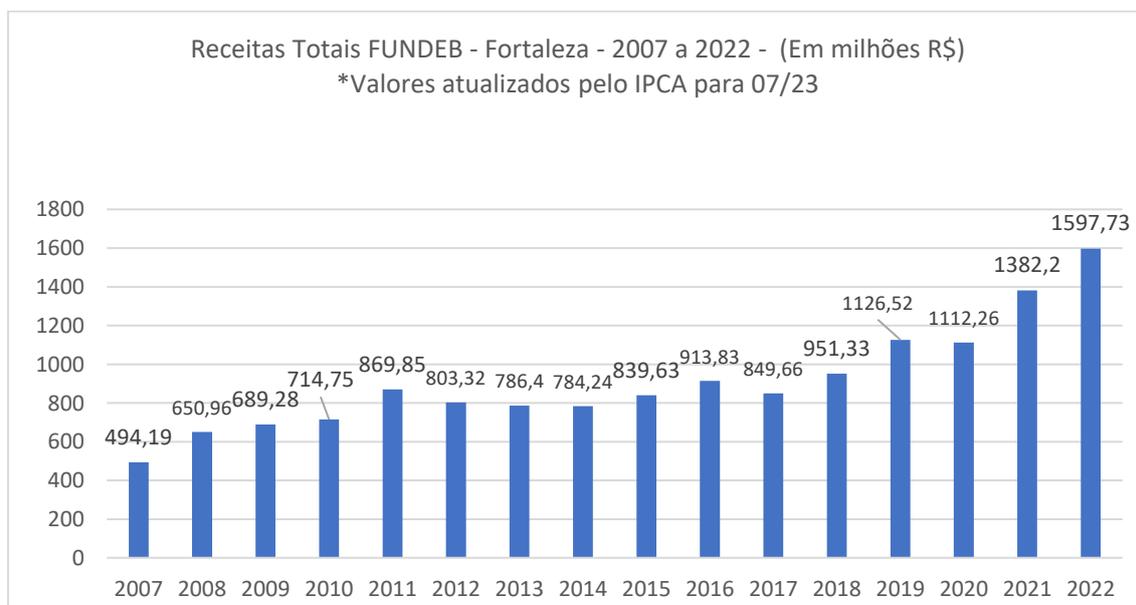


Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

Do gráfico anterior não é possível traçar a mesma correlação entre investimentos e gastos com pessoal. Somente o ano de 2014, que registrou o maior montante de recursos adicionais recebidos, também registrou um alto índice de investimentos. Os demais anos (2016, 2017, 2019 e 2021) não se inserem naquelas de maior recebido de recursos adicionais. Apesar disso, esse indicador é importante para compreender o recebimento de recursos totais para a educação, para além das transferências constitucionais obrigatórias. Se denota da série histórica que o período de maior recebido de recursos adicionais foi entre 2013 e 2018. A partir de 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, os recursos adicionais seguem uma tendência de queda.

Inicia-se agora a análise do funcionamento específico do FUNDEB para a cidade de Fortaleza. Sobre o total de receitas recebidas no período, estas seguem no gráfico a seguir:

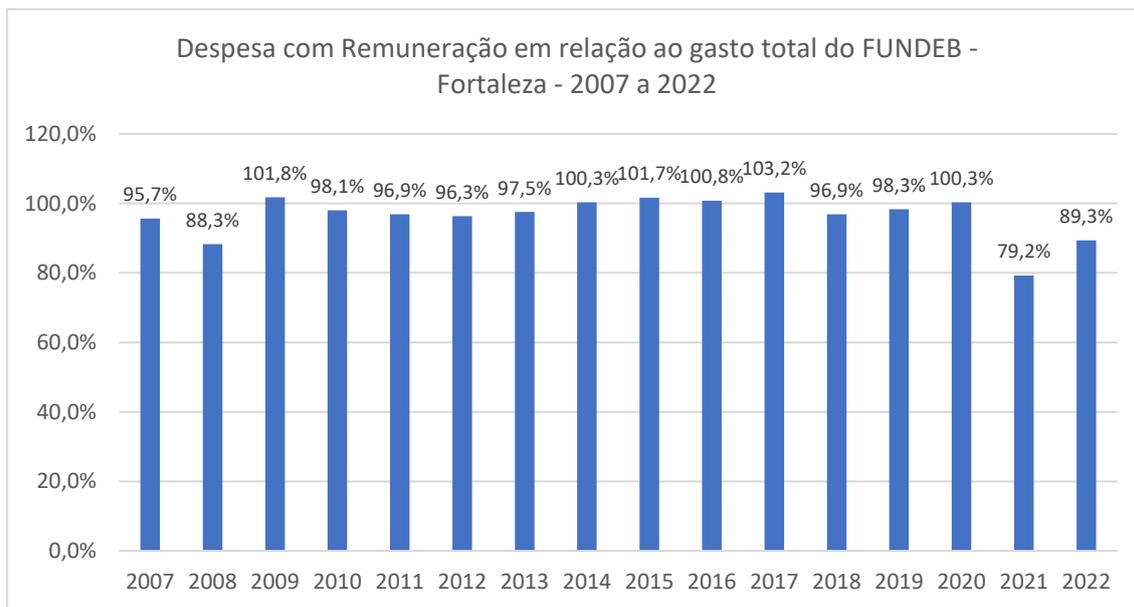
Gráfico 18 – Receitas Totais do FUNDEB – Fortaleza – 2007 a 2022



Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

Em 16 anos os recursos do FUNDEB, já atualizados pela inflação, cresceram mais de 220%. O crescimento mais acentuado foi observado a partir de 2018. Somente de 2017 a 2022, observou-se um crescimento de quase 90%. Esse cenário implica na compreensão da importância da política de Fundos para o planejamento das políticas públicas educacionais. Tornar o FUNDEB permanente a partir de 2021, desse modo, se mostra adequada para a garantia do direito à educação e do direito à creche. Analisa-se agora, dentro da execução dos recursos do FUNDEB, os valores gastos exclusivamente com remuneração de profissionais da educação:

Gráfico 19 – Despesa com remuneração em relação a execução total de recursos do FUNDEB – 2007 a 2022 - Fortaleza



Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura de Fortaleza. Elaboração: Autor.

Com exceção dos anos de 2008, 2021 e 2022, durante toda a série histórica analisada as despesas com remuneração de profissionais da educação superaram o percentual de 95% dos recursos totais do FUNDEB. Esse dado reforça a importância de o município possuir uma autonomia fiscal que permita a aplicação de recursos próprios em educação. Em 2009, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2020 os recursos do FUNDEB sequer foram suficientes para arcar com as despesas com remuneração de profissionais de Educação.

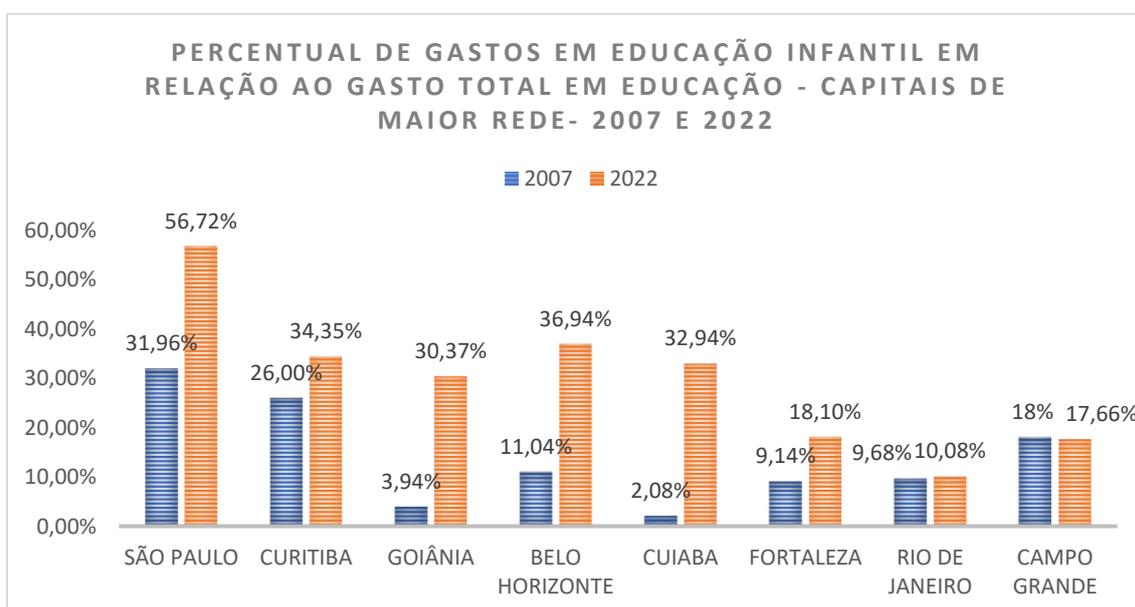
Um elemento importante para análise, para fins de projeção dos próximos anos da política de educação infantil em Fortaleza, se relaciona com o comportamento dos gastos a partir de 2021, primeiro ano de vigência do novo FUNDEB. É importante lembrar que, apesar de manter o parâmetro de aplicação mínima de 70% dos recursos em remuneração de profissionais da educação¹¹¹, o novo FUNDEB, por meio da complementação VAAT, prevê a aplicação de recursos diretamente na Educação Infantil e em despesas de capital¹¹². Este parecer ser um mecanismo acertado, considerando a necessidade de ampliação da rede, e projeta para os próximos anos a possibilidade de ampliação da taxa de atendimento em creche.

¹¹¹ Art. 26, Lei nº 14.113/2020

¹¹² Conferir tópico 2.3

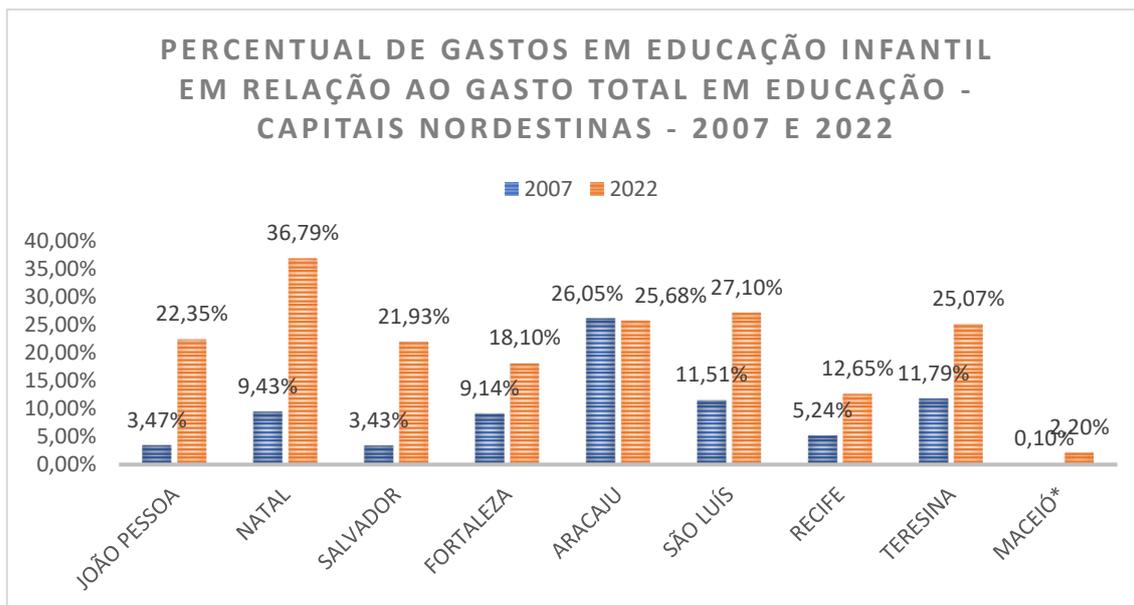
Feitas as considerações sobre os indicadores relacionados a acesso e financiamento de creche na série histórica analisada, passa-se a comparação entre os índices de Fortaleza com as capitais de maior rede (São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia, Cuiabá, Rio de Janeiro e Campo Grande) e com as capitais nordestinas (Natal, Salvador, Teresina, Recife, Maceió, João Pessoa, São Luís e Aracaju). Os gráficos 19 e 20 apresentam dados sobre o percentual de gastos em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação para as capitais analisadas:

Gráfico 20 – Percentual de gastos em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Capitais de maior rede – 2007 e 2022



Fonte: SIOPE. Elaboração: Autor.

Gráfico 21 – Percentual de gastos em Educação Infantil em relação ao gasto total em Educação – Capitais nordestinas – 2007 e 2022



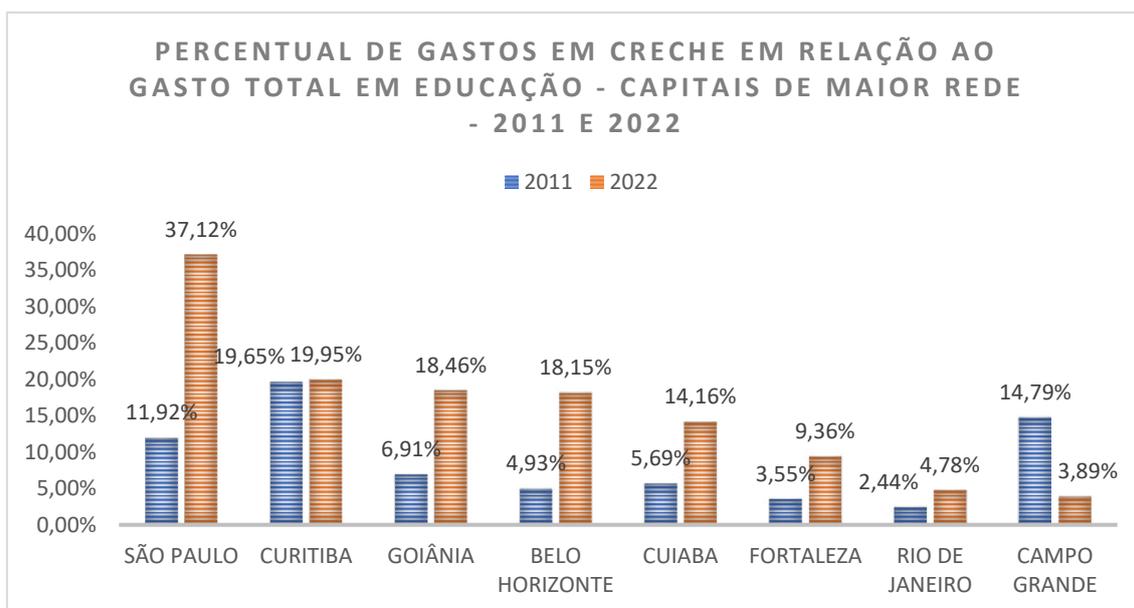
Fonte: SIOPE. Elaboração: Autor.

A nível das capitais de maior rede, em 2007 o município de Fortaleza foi o 3º que menos investiu em educação Infantil em relação ao gasto total em educação, ficando acima somente de Goiânia e Cuiabá. Em 2022, embora tenha praticamente dobrado a taxa de investimento em educação infantil, ainda se situa na mesma posição, dessa vez acima somente dos municípios do Rio de Janeiro-RJ e Campo Grande. Destaca-se ainda o fato de Fortaleza e Campo Grande possuíram taxa similar de gastos, ainda se encontram distantes da taxa de 30,27% de Goiânia, capital logo acima no ranking.

Em 2007, a nível de região nordeste, o município de Fortaleza ocupava a 5ª posição dentre as 9 capitais em nível de gastos em educação infantil em relação ao gasto total em educação. Novamente, apesar de ter praticamente dobrado os níveis de investimento no período, Fortaleza acabou caindo para a 7ª posição dentre as capitais nordestinas, acima somente de Maceió e Recife. Considerando que Fortaleza possui o maior PIB da região, essa posição demonstra que, embora estejam crescendo as despesas em Educação Infantil, este ritmo ainda não inclui Fortaleza nas primeiras posições desse ranking.

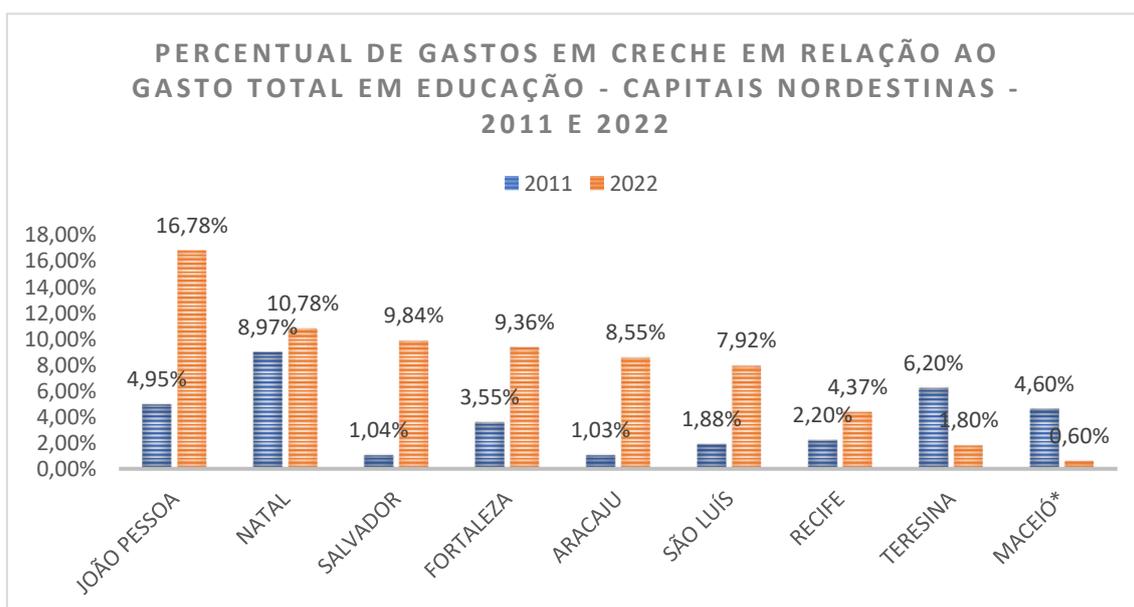
Parte-se agora para as análises relacionadas aos gastos em creche em comparação ao gasto total em Educação, expostos nos gráficos 21 e 22:

Gráfico 22 – Percentual de gastos em Creche em relação ao gasto total em Educação – Capitais de maior rede – 2011 e 2022



Fonte: SIOPE. Elaboração: Autor.

Gráfico 23 – Percentual de gastos em Creche em relação ao gasto total em Educação – Capitais nordestinas rede – 2011 e 2022



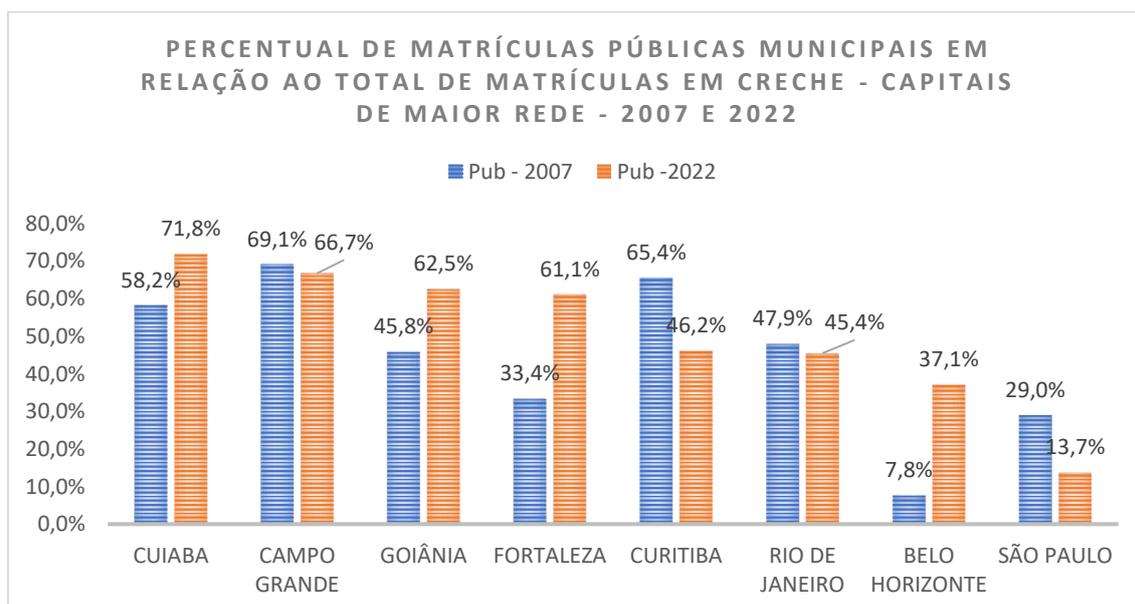
Fonte: SIOPE. Elaboração: Autor.

Nas duas amostras de análise, para o período de 2007 a 2022, o município de Fortaleza apresentou melhoria em sua posição no ranking de maior gasto em creche em relação ao gasto total em educação. Dentre as capitais de maior rede, saiu da 7ª posição em 2007 para a 6ª posição em 2006. Já em relação às capitais nordestinas, passou da 5ª colocação em 2007 para a 4ª colocação em 2022. Embora em relação às capitais de maior rede ainda se encontre distante das principais taxas de gastos em creche, em âmbito

regional tal distância encurtou, podendo projetar que Fortaleza venha a ocupar as primeiras posições nos próximos anos.

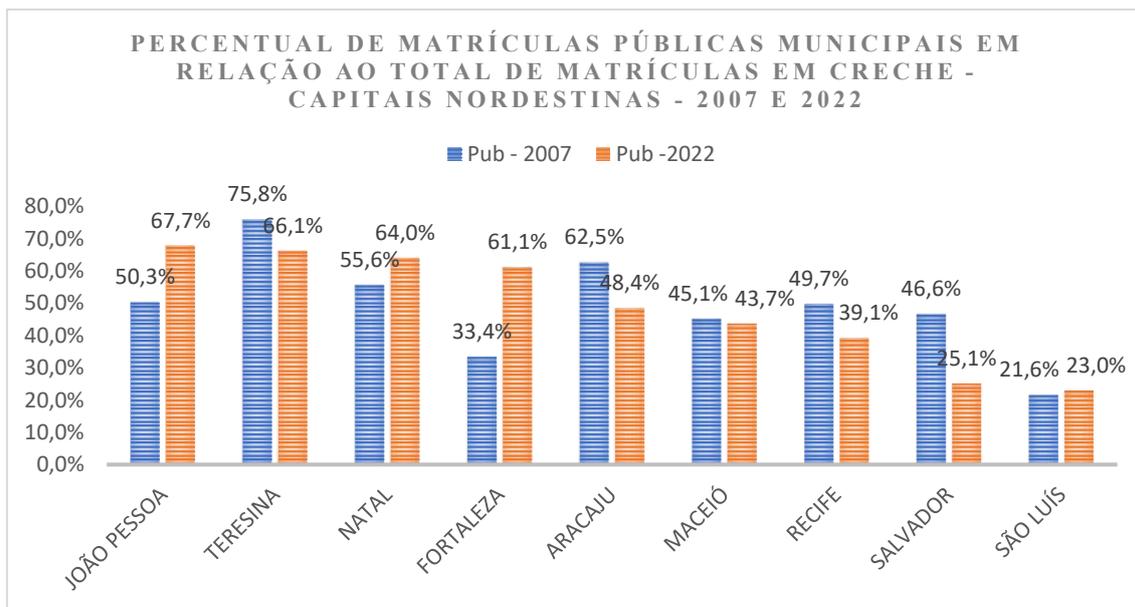
Os gráficos a seguir apresentam o espaço ocupado pelas matrículas públicas em relação às matrículas totais em creche. Esse é um elemento de importância para compreender o perfil de expansão das redes, o que impacta diretamente na necessidade de maiores investimentos públicos:

Gráfico 24 – Percentual de matrículas públicas municipais em relação ao total de matrículas em creche – capitais de maior rede – 2007 e 2022



Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Gráfico 25 – Percentual de matrículas públicas municipais em relação ao total de matrículas em creche – capitais nordestinas – 2007 e 2022

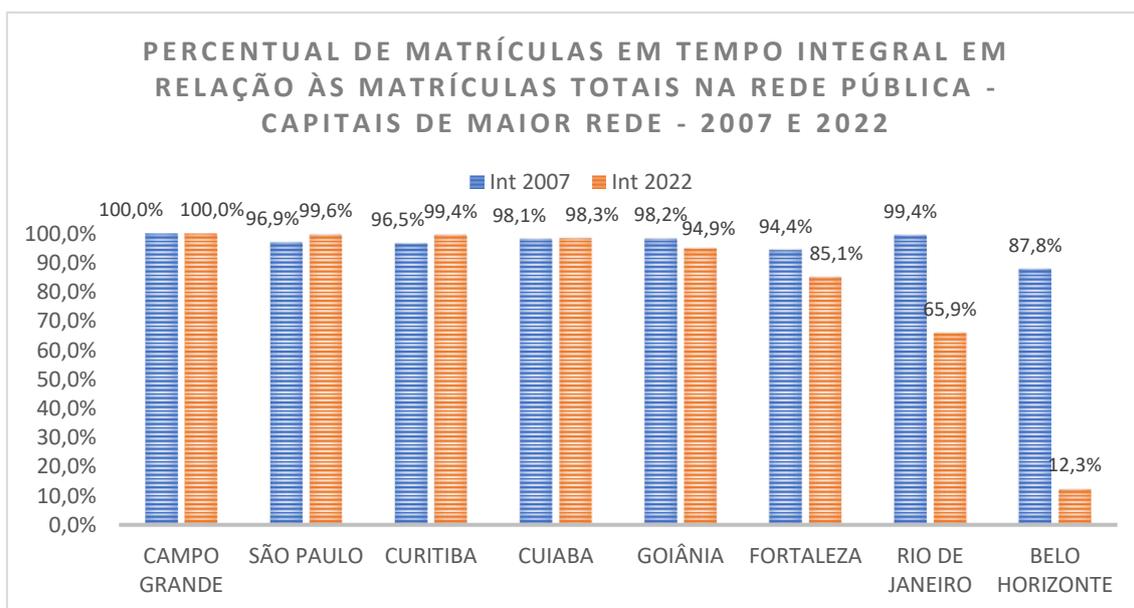


Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Para esse indicador específico, a série histórica indica uma maior participação da rede pública em Fortaleza em relação ao total de matrículas. Em relação às capitais de maior rede, Fortaleza ocupava a 6ª posição em 2007, acima somente dos municípios de Belo Horizonte e São Paulo. Em 2022, Fortaleza ocupava a 4ª posição, atrás somente dos municípios de Goiânia, Campo Grande e Cuiabá. A distância de Fortaleza para a primeira capital do ranking, que é Cuiabá, é pouco mais de 10%

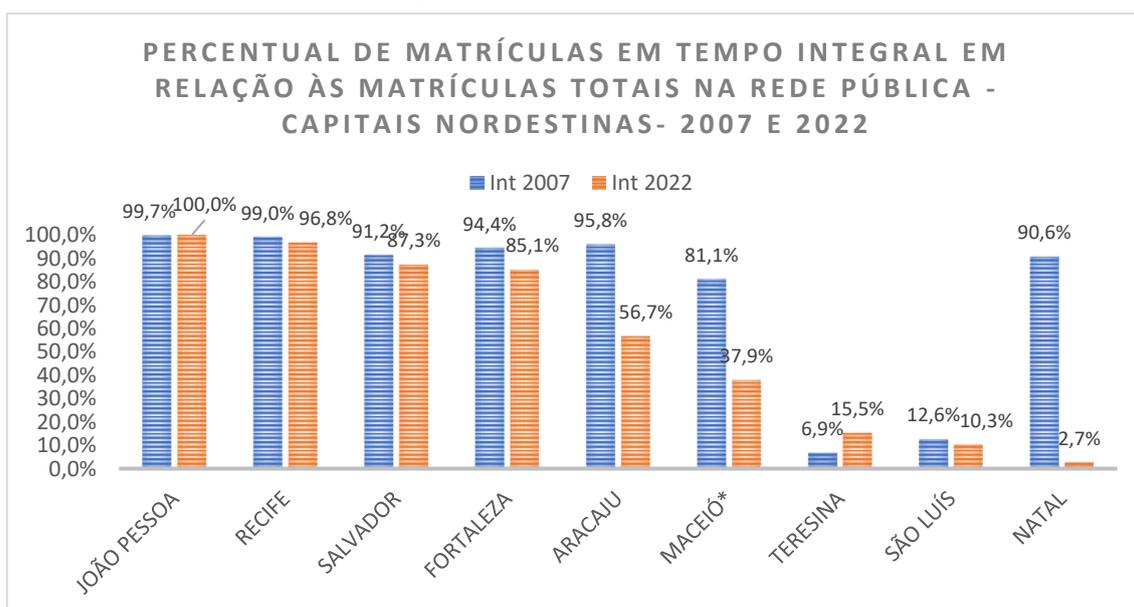
Em relação às capitais nordestinas, a evolução foi ainda mais significativa. Ocupando a penúltima posição do ranking em 2007, o município de Fortaleza saltou para a 4ª posição em 2022, em uma distância de pouco mais de 6% da cidade de João Pessoa, que lidera o ranking. A análise conjunta deste indicador com a redução das matrículas privadas em creche em Fortaleza e com o aumento da demanda reprimida sugerem uma necessidade de fortalecer as políticas de acesso a creche direcionadas aos segmentos populacionais de menor renda. Os próximos gráficos apresentam o comportamento das redes públicas das capitais em relação a segmentação das matrículas entre tempo integral e tempo parcial:

Gráfico 26 – Percentual de matrículas em tempo integral em relação às matrículas totais na rede pública - capitais de maior rede - 2007 e 2022



Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Gráfico 27 – Percentual de matrículas em tempo integral em relação às matrículas totais na rede pública - capitais nordestinas - 2007 e 2022

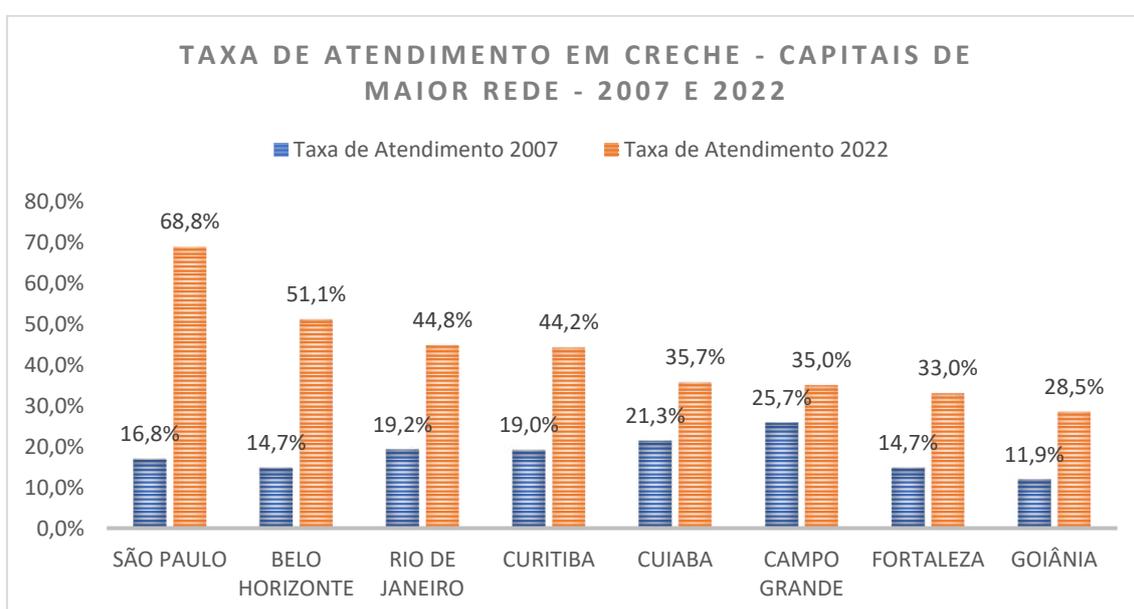


Fonte: Censo Escolar – INEP. Elaboração: Autor

Embora tenha apresentado uma redução proporcional das matrículas em tempo integral em relação às matrículas totais, o município de Fortaleza não perdeu posições nos rankings em comparação com as demais capitais. Em relação às capitais de maior rede, Fortaleza ganhou uma posição, saindo da 7ª colocação em 2007 para a 6ª colocação em 2022. Em relação à região nordeste, permaneceu na 4ª posição no período analisado.

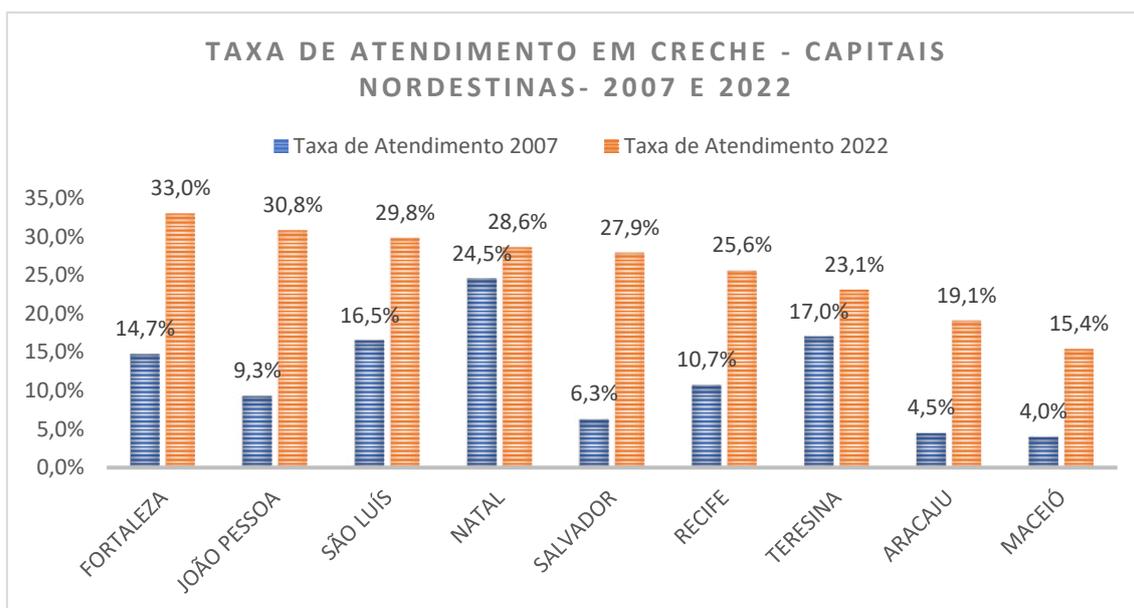
Esses dados, analisados de forma conjugada com o perfil de expansão da rede a partir de 2014, indicam que Fortaleza superou um modelo inicial de expansão do acesso por meio de matrículas em tempo parcial, passando a demonstrar um crescimento constante de matrículas em tempo integral, diferentemente de outras capitais que apresentaram uma trajetória de decréscimo constante. Para finalizar o presente tópico, apresenta-se o comportamento da taxa de atendimento em creche nas capitais, exposto nos gráficos 28 e 29:

Gráfico 28 – Taxa de Atendimento em Creche – capitais de maior rede – 2007 e 2022



Fonte: Censo Escolar – INEP. IBGE. Elaboração: Autor

Gráfico 29 – Taxa de Atendimento em Creche – capitais nordestinas – 2007 e 2022



Fonte: Censo Escolar – INEP. IBGE. Elaboração: Autor

A nível das capitais de maior rede, o município de Fortaleza permanece como o 2º de menor taxa de atendimento, acima somente de Goiânia. Ao se comparar com Belo Horizonte, que possuía uma taxa de atendimento igual a de Fortaleza, observa-se a capital mineira vivenciou um crescimento exponencial, chegando a taxa de 51,1% em 2022, ou seja, dentro da meta do Plano Nacional de Educação. No entanto, é importante ressaltar que as três capitais de maior taxa de atendimento (São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro) são as que possuem as menores redes públicas em comparação ao total de matrículas. Ou seja, o crescimento dessa taxa, diferentemente do que ocorre em Fortaleza, tem explicação em parte pelo maior acesso privado a creche.

Para ilustrar esse contexto, os dados referentes às capitais nordestinas são essenciais. O município de Fortaleza passou a ocupar no ano de 2022 o primeiro lugar no ranking de taxa de atendimento da região, saindo da 4ª posição ocupada em 2007. Ou seja, em uma região em que as diferenças socioeconômicas são menores ao se comparar com os municípios da região sudeste, Fortaleza apresentou resultados melhores no que tange à taxa de atendimento.

4. CONCLUSÃO

A análise de um período de 16 anos de determinada política pública apresenta ao mesmo tempo vantagens e desvantagens. Uma das principais vantagens consiste em buscar identificar padrões de atuação estatal que sirvam para afastar, ou confirmar, análises que se baseiam em situação provisórias. Uma desvantagem patente está na impossibilidade de aprofundamento dos diversos dados que são coletados ao longo da análise.

Ao final da pesquisa, pode-se tentar resumir a proposta como um inventário do acesso a creche em Fortaleza nos últimos 16 anos. Entende-se que esse é um período histórico relevante em razão da instituição do FUNDEB, mecanismo de vinculação de recursos públicos para a educação que modificou o perfil de funcionamento da rede pública municipal.

Para fins de considerações finais, cumpre resgatar questionamento realizado no início do capítulo 3: Por quais razões uma das maiores metrópoles do Brasil não conseguiu garantir o acesso à creche das crianças que demandam por vagas? Por que o ritmo de crescimento não consegue indicar o cumprimento das metas do PME? Esta situação é similar com a de outros municípios de grande porte? Quais são as particularidades do caso de Fortaleza?

Como é característica comum das pesquisas científicas, nem todas as perguntas conseguiram ser respondidas a contento e outras se transformaram em novas perguntas que podem ser objetos de investigações futuras. As razões pelas quais o município de Fortaleza ainda não consegue garantir o direito fundamental à creche de parcela considerável de suas crianças são complexas.

Em verdade, parece que a resposta não pode se resumir a análise específica da política pública de educação infantil, dado que esta se insere em um arcabouço mais amplo, que é a própria política pública de educação, a qual se insere, por sua vez, no contexto geral de políticas públicas executadas pelo estado.

De todo modo, da parte que se ocupou a pesquisa de investigar, tem-se que o município de Fortaleza melhorou basicamente todos os seus indicadores relacionados ao direito a creche nos últimos 16 anos. Houve uma expansão do número de escolas, de docentes, de turmas, de vagas, de investimentos. A expansão das escolas e das vagas observou, ainda que de uma forma não totalmente ordenada e padronizada, as

desigualdades entre as regionais da cidade. As regionais de menor IDH-B médio, em especial as regionais 9 e 5, foram as que mais ganharam matrículas e unidades escolares que ofertam creche.

Retomando o argumento de que os investimentos em creche provocam resultados diretos na redução das desigualdades sociais, pode-se afirmar que a expansão da rede de creche segue uma tendência de forma nas regiões mais pobres da cidade, sem descuidar da necessidade de se sistematizar e deixar mais explícito que esse é um critério de planejamento e execução da política.

A criação do Registro Único no ano de 2013, durante a gestão do Prefeito Roberto Cláudio, pode ser identificada com um marco no planejamento desta política pública. Se os dados indicam um aumento da demanda reprimida mesmo com a expansão da rede, isto somente é possível pela escolha política, fundamentada na melhor técnica de política pública baseada em evidência, de registrar essa demanda. A ausência de dados, que ocorria antes de 2013, não significa que o problema não existia. Este somente não estava colocado de uma forma que fosse possível o crivo público. A informação de que o Registro Único passou, a partir do ano de 2019, a registrar as demandas por bairro, indica mais um avanço na questão do planejamento.

Por outro lado, observa-se que ainda existem diversas lacunas na produção de dados relativos ao acesso a creche em Fortaleza. O monitoramento do acesso a creche pelas parcelas mais pobres da população em comparação com as parcelas mais ricas não é realizado pelo poder público. Este é um dado essencial na execução da política, pois garantir a expansão sem a priorização dos segmentos populacionais de maior vulnerabilidade econômica não se justifica do ponto de vista jurídico e de gestão pública.

A questão da priorização do acesso a creche para a população de maior vulnerabilidade socioeconômica deverá estar na agenda pública para o próximo período. A redução de matrículas na rede privada durante a pandemia indica uma verdadeira migração de alunos para a rede pública. É necessário investigar se está ocorrendo um processo de exclusão dos segmentos mais vulneráveis nessa migração, com a possibilidade de as insuficientes vagas estarem sendo ocupadas por crianças cujas famílias poderiam acessar vagas privadas.

Dentro desta discussão ainda foi possível identificar que o modelo de conveniamento não é majoritário no município de Fortaleza. De 2007 a 2022, somente

em um ano as vagas em conveniamento foram superiores as vagas próprias. De 2014 a 2022 as vagas em creches conveniadas têm se mantido no patamar de 30%.

Embora se tenham análises da necessidade de supressão do modelo de conveniamento, não parece que o município de Fortaleza caminhe para isso. Entende-se, com base nos dados coletados, que não há nenhuma tendência de que o modelo de conveniamento seja transitório. Em verdade, o número de vagas ofertadas e de convênios firmados somente cresceu no período estudado.

O que se pode defender, com base na literatura consultada e na base normativa relacionada ao direito a qualidade na creche, é que o modelo de conveniamento seja mais transparente e que as fiscalizações sejam mais regulares. Não se pode admitir que creches conveniadas não estejam registradas no Censo Escolar ou que funcionem em situação de insalubridade. Este tipo de expediente é violador do direito fundamental à creche de qualidade.

Será necessário acompanhar o comportamento da rede nos próximos anos, considerando que nos últimos dois anos de análise (2020 e 2021) os indicadores de investimentos em educação infantil e em creche apresentaram os maiores valores reais da série histórica.

Se o FUNDEB modificou o perfil da rede de creche municipal, o novo FUNDEB tem o potencial de induzir ao crescimento da taxa de atendimento em creche no município. Isto porque o novo modelo do fundo reserva parcela dos recursos para o investimento exclusivo em educação infantil e nas chamadas despesas de capital. Somando a nova roupagem do FUNDEB com os dados demográficos de redução da população de 0 a 3 anos, a taxa de atendimento tende a crescer, embora dificilmente as metas previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação sejam cumpridas.

Outro dado relevante, que fortalece a necessidade de priorizar o acesso a creche aos segmentos populacionais de menor renda é o comportamento das matrículas públicas em relação ao total de matrículas em Fortaleza, ao se comparar com outras capitais.

Diferentemente do que ocorreu em São Paulo, em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, o crescimento da taxa de atendimento em creche em Fortaleza se baseou na

expansão da rede pública. Em um contexto no qual a rede privada de Fortaleza tivesse mantido um ritmo de crescimento como o observado entre 2010 e 2019, certamente a taxa de atendimento em Fortaleza estaria em um patamar acima do registrado hoje.

Essas são algumas das principais constatações que foram possíveis a partir da pesquisa realizada. A aplicação da abordagem metodológica Direito e Política Públicas (DPP) se mostrou adequada para o objeto de estudo, entendendo que estes resultados servem para iniciar diversas reflexões pertinentes sobre a garantia do direito à creche, bem como pode ser replicada para o estudo de outros entes.

Apesar das naturais limitações da pesquisa, entende-se que esta cumpriu com seu papel de tentar fornecer elementos que ajudem na busca pela resposta do porquê o município de Fortaleza não consegue garantir o direito à creche em seu aspecto mais básico, que é na garantia de vaga.

Em uma apertada síntese, pode-se sugerir que a medida em que a rede pública foi se expandindo e a demanda reprimida foi sendo registrada, a população passou a buscar de forma mais sistemática vagas públicas. Não se pode afirmar simplesmente que não houve qualquer alteração na política pública neste período. Os indicadores de investimentos, para citar um exemplo, demonstram o contrário, que a Educação Infantil e a Creche tem ocupado um lugar cada vez maior no orçamento público do município.

Se o ritmo de expansão ainda se mostra insuficiente, é necessário compreender as razões pelas quais a rede privada tem diminuído e se uma parcela populacional que possui poderio econômico para acessar a rede privada está migrando para a rede pública. Responder a essas questões pode induzir a um processo de controle maior durante a realização das matrículas públicas, que resulte na priorização de fato das vagas para os segmentos populacionais de menor renda.

O próximo período parece ser propício para a expansão da rede pública de creche, o que, somado com a diminuição da população residente de 0 a 3 anos em Fortaleza, indica um aumento da taxa de atendimento. Se tal contexto vier acompanhado de uma política de priorização de vagas por critérios socioeconômicos, certamente Fortaleza avançará na democratização do acesso à creche e conseguirá induzir a redução das desigualdades nas regiões menos desenvolvidas da cidade.

5. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

APÓS atuação do MPCE, Justiça obriga Prefeitura de Fortaleza a ampliar vagas em creches. **Ministério Público do Estado do Ceará**, 30 de jan. 2020. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2020/01/30/apos-atuacao-do-mpce-justica-obriga-prefeitura-de-fortaleza-a-ampliar-vagas-em-creches/>. Acesso em 28 set. 2020.

ARELARO, L. **A não-transparência nas relações público- privadas**: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**, São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 51-66

AULAS presenciais na rede pública de Fortaleza só retornam em 2021. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 30 de set. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/aulas-presenciais-na-rede-publica-de-fortaleza-so-retornam-em-2021-1.2994919>. Acesso em 01 out. 2020

BARCELOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais**: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. pp. 111-147.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. **A educação infantil no contexto das políticas públicas**. **Revista Brasileira de Educação**, [S.L.], n. 24, p. 53-65, dez. 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300005&script=sci_arttext. Acesso em: 01 out. 2020.

BARROS, R. P.; et al. **Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 213-232, ago. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 3, n.1, p. 13-28, 2002

_____. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOCCHI, Roberta Maria Bueno. **O temor da ressignificação do tema financiamento público educacional no atual cenário brasileiro**. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 9, n. 14, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BONDIOLI, Anna; SAVIO, Donatella. **Participação e qualidade em educação da infância**. Curitiba: Editora UFPR, 2013.

BRANCO, Emerson Pereira. **A implantação da base nacional curricular comum no contexto das políticas neoliberais**. Curitiba. Apris, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Constituição (1988). 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. Brasília, 19 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Lei nº 11.494, de 20/06/2007. Regulamenta o Fundeb e dá outras providências. Brasília, 20 de jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 12 set. 2020

_____. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208. Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 9 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 26 agosto 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB n.º 22/1998**. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Brasília: MEC, 1998a.

_____. Ministério da Educação. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. 2005. 32 p.

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

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

_____. Ministério da Educação. **Parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil**. Brasília, 2018b. 82p.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 436.996-6 São Paulo. Relator Ministro Celso de Melo, julgamento em 22-11-05, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=343060> Acesso em 28 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1008166 Santa Catarina. Relator Luiz Fux, julgamento em 22-09-22, Tribunal Pleno, DJ 20-04-2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

_____. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em Colunistas Direito do Estado, 2015. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallaribucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-umavisao-juridico-institucional>). Acesso em: 28 set. 2020

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e o CAQ no PNE:** quanto custa a Educação Pública de Qualidade no Brasil? Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em 10 out. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Taxa de descumprimento da Lei do PNE é de cerca de 86%;** apagão de dados impede que 8 das 20 metas do Plano sejam completamente avaliadas. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>

CAMPOS, Maria Malta. **Atendimento à infância na década de 80:** as políticas federais de financiamento. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 82, p. 5-20, ago. 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/978>.

Acesso em: 2 set. 2022.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Ação Educativa, 2006. p. 95-126.

CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia e FERREIRA, Isabel M. Creches e pré-escolas no Brasil. São Paulo: Cortez-Fundação Carlos Chagas, 1992.

CAMPOS, M. M.; CRUZ, S. H. V. Consulta sobre Qualidade na Educação Infantil: o que pensam e querem os sujeitos desse direito. São Paulo: Cortez, 2006.

CEDECA CEARÁ. **Justiciabilidade do direito à educação:** a experiência do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará). 2ª edição. Fortaleza, CEDECA Ceará, 2018. Disponível em: <http://cedecaceara.org.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Justiciabilidade-Versao-2018.pdf>. Acesso em 08 out. 2020.

_____. **Análise da Educação Infantil em Fortaleza:** Orçamento e Direito à creche. Fortaleza, CEDECA Ceará, 2019. Disponível em: <http://cedecaceara.org.br/site/wp-content/uploads/2020/01/Nota-T%C3%A9cnica-Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil-Fortaleza.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

CIPOLLONE, Laura. **Instrumentos e indicadores para avaliar a creche**. Curitiba: Editora UFPR, 2014.

COM debandada de alunos, escolas de educação infantil começaram a desaparecer na pandemia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/com-debandada-de-alunos-escolas-de-educacao-infantil-comecam-a-desaparecer-na-pandemia.shtml>. Acesso em 30 set. 2020

COM recursos do Fundeb, governo propôs até R\$8 bi por ano no Renda Brasil fora do teto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/com-recursos-do-fundeb-governo-quer-usar-ate-r-8-bi-por-ano-no-renda-brasil-fora-do-teto.shtml>. Acesso em 28 set. 2020

COUTINHO, A.; ALVES, T. **Desigualdade de acesso à educação infantil**: Uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. *Educar em Revista*, 2019, 35(75), 194-217

COUTINHO, Diogo. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **A discricionariedade na celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil**. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 206-231, dez. 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/145971>. Acesso em: 05 out. 2020.

CRUZ, Silvia Helena Vieira. **A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias**. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 48-60, 2001

_____. **Da omissão assumida à prioridade negada: notas sobre a ação do Estado brasileiro na educação infantil**. *O público e o privado*, Ceará, n. 5, p. 137-158, jan./jun. 2005

CRUZ, Silvia Helena Vieira; Cruz, Rosimeire Costa de Andrade; Rodrigues, Ana Paula Cordeiro Marques. **A qualidade das creches de Fortaleza em foco**. DOSSIÊ - Desafios da Avaliação na e da Educação Infantil. *Educ. rev.* 37. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/er/a/cjgKn3KQHccZfNkXDzCgZWD/>>

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Justiciabilidade no campo da educação**. *Revista de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-103, 2010

DIAS, L. R.; et al. **Estudo nº VII: Racismo, Educação Infantil e Desenvolvimento na Primeira Infância**. Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI), São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2021.

DOMICIANO, Cassia; ADRIÃO, Theresa. **Privatização da e na Educação Infantil: perspectivas em diálogo**. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/BnFPCH68VQqPDHK9pNvY5RH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2023

DUARTE, Clarice Seixas. **O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E OS ENTRAVES À SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO**: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, [S.L.], v. 5, n. 3, p. 942-976, 18 dez. 2019. *Revista Estudos Institucionais*. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436>. Acesso em: 08 out. 2020.

EDUCAÇÃO, TODOS PELA. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**: 2019. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf

FARENZENA, N. **Oferta de Educação Básica no Rio Grande do Sul**: divisão de responsabilidades e financiamento. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 2006, vol. 22, n.1, jan/jun

FORTALEZA. Lei nº 10.371, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação 2015-2025. Diário Oficial do Município. 15.549. ed. Fortaleza, 24 jun. 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/4370>. Acesso em: 20 set. 2020

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. **Courting Social Justice**: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2016.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier: 2016.

GOVERNO tenta adiar Fundeb para 2022 e quer dividir recurso com Renda Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/governo-tenta-adiar-fundeb-para-2022-e-quer-dividir-recurso-com-renda-brasil.shtml>. Acesso em 20 set. 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**, 2020. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 12 out. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**, 2019. Disponível em: < https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK Ewjqi8_w_dX4AhWVupUCHW8tAB4QFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fbiblioteca.ibge.gov.br%2Fvisualizacao%2Flivros%2Fliv101794_informativo.pdf&usg=AOv Vaw17Gf8TyqTAbp5UO7cqg8Fz> Acesso em: 20 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil – Educação Básica**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e>

indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19> Acesso em 25 set. 2021

INEP. **Censo Escolar**, 2000. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2001. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2002. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2003. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2004. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2005. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2006. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2007. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2008. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2009. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2010. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2011. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2012. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2013. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2014. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2015. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2016. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2017. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2018. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2019. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2020. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **Censo Escolar**, 2021. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. **Censo Escolar**, 2022. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FRANCO, Dalva de Souza. **Gestão de Creches para Além da Assistência Social:** transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FINEDUCA. **Nota Técnica:** A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público. 2021. Disponível em: <
<https://fineduca.org.br/2021/07/09/a-politica-de-educacao-infantil-no-brasil-das-garantias-legais-ao-financiamento-do-atendimentopublico/>>

FMCSV. **Desafios do acesso à creche no Brasil:** subsídios para o debate. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/desafio-acesso-creche-brasil/>

GARCIA, Adir Valdemar; HILLESHEIM, Jaime. **Pobreza e desigualdades educacionais:** uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil. Ed. 2, p.131-147, set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/s4Z4xXszc389JhTJKvr7kXv/?format=pdf&lang=pt>

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

HECKMAN, J. The Economics of Inequality: The value of Early Childhood Education. *American Educator*, v. 35, p.31-47, 2011.

IPEA. **Educação, Desigualdade e Redução da Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2447.pdf

IPECE. **Distribuição de cobertura de educação infantil nos municípios cearenses em 2021.** Enfoque Econômico, nº 255. Ceará, 2023. Disponível em:

https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/06/Enfoque_Economico_N255_070623.pdf

JANNUZZI, Paulo. **Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais.** Desenvolvimento em Debate, v. 4, nº 1, 2016

LEMES, Mônica Figueiredo de Sousa. **O Direito à Educação Infantil no Brasil e o mínimo existencial.** 2019. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, 2019.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013. pp. 97-175.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica.** São Paulo: Malheiros, 2016.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** *Revista de Investigações Constitucionais*, [s.l.], v. 4, n. 1, p.259-281, 16 fev. 2017.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento Público para parcerias sociais: comentários à lei n. 13.019/2014.** *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 453-473, jul. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118308/115869>. Acesso em: 02 out. 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração.** Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária: teoria e questões.** 3ª ed. São Paulo: Método Forense, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 0111680-91.2019.8.0001.** Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2019. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>. Acesso em: 20 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **INQUÉRITO CIVIL Nº 06.2018.00000478-8.** Fortaleza: Ministério Público do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/servicos/consulta_processos/servicos-saj-mp/. Acesso em: 25 set. 2020.

MOTTA, Fabrício; BUÍSSA, Leonardo; BARBOSA, Maísa. **O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social.** *A&c - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, [S.L.], v. 18, n. 73, p. 97-114, 20 nov. 2018. *Revista de Direito Administrativo and Constitucional*. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/983>. Acesso em: 02 out. 2020.

NABAIS, José Casalta. **Crise e sustentabilidade do estado fiscal**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. V. A1, 2014.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. **As creches conveniadas em São Paulo** – quais os reais motivos dessa opção política. In: ARAÚJO, Luiz; MARCELINO, José (orgs.) Público x Privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos. 2017. p. 98 -120.

NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016.

NCPI. Racismo, educação infantil e desenvolvimento na primeira infância [livro eletrônico] / Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância. -- São Paulo : Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas. 2012

OLIVEIRA, Fabrício. Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Estado e política educacional no Brasil**: desafios do século XXI. 2006. 106 f. Departamento de economia e administração escolar. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.28, abr. 2005.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum. 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINTO, Isabela. **Mudanças nas políticas públicas**: a perspectiva do ciclo de política. Revista Políticas Públicas, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

PINTO, José Marcelino Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302007000300012&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 10 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O Financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social**. Educação & Sociedade, Campinas, v.

39, n. 145, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S01017330

2018000400846&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. **Educação infantil e a política de fundos**: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do fundeb?. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, [S.L.], v. 10, n. 24, p. 1-26, 2 out. 2020. Tikinet Edicao Ltda. - EPP.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba**: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo-PB. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas,

Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250871>.

Acesso em: 3 mar. 2022.

PIRES, Daniela de Oliveira; ARVING, Izabele Caroline Silva; DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O processo de privatização na oferta da creche em Curitiba (2015-2021)**: implicações para o financiamento e a democratização da educação pública. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 200–224, 2023. DOI: 10.5965/1984723824542023200. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/23428>. Acesso em: 3 nov. 2023.

QUIJANO, Anibal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. **Perú Indíg.** 13 (29): 11-20, 1992

ROSEMBERG, Fúlvia. **Organizações multilaterais, estado e políticas públicas de Educação Infantil**. *Cadernos de Pesquisa*, nº 115, mar 2002. São Paulo: Cortês/Fundação Carlos Chagas.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Panorama da Educação Infantil Brasileira Contemporânea**. In: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSTRUINDO O PRESENTE, 2003, Brasília. Anais... Brasília: UNESCO, 2003.

RIZZI, E.; XIMENES, S.B. **Litígio estratégico para mudança do padrão decisório em direitos sociais**: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2014. *Anais...* São Paulo: ANDHEP, abr. 2014. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/es/wpcontent/uploads/sites/3/2017/04/Artigo_EsterRizzi_SalomaXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 04-22, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2012v14n2p4>. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SAMPAIO, Maria Odalice dos Santos. **Educação infantil no Brasil: oferta, demanda e efeitos sobre a alfabetização**. 2021. 126f. Dissertação (Mestrado)- FEAAC - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - CAEN - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, 2021.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renado; Leal, Rogério Gesta (orgs.). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SEDUC. **Parâmetros para a promoção da qualidade e equidade da educação infantil cearense**. Fortaleza, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. *Revista de Direito do Estado*. v. 4, p. 23-51, 2006.

_____. **Interpretação constitucional e sincretismo metodológico**. *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência**. In: SILVEIRA, Adriana Dragone; GOUVEIA, Andrea Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo. *Conversas sobre políticas educacionais*. Curitiba: Appris, 2014, p. 167-188.

SILVEIRA, A. A. D., et al. **Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais**. *Cadernos De Pesquisa*, 2020, 50(177), 718–737

SORJ, B. **Reconciling work and family; issues and policies in Brazil**. Geneva: International Labour Office, 2004

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS**. Artigo publicado na VI JOINT – Jornada Internacional de Políticas Públicas, ago. 2013.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **A qualidade da educação infantil nos documentos orientadores do MEC e outras normas legais**. *Zero-a-Seis*, Florianópolis, v. 24, n. 45, p. 312-336, jan./jun., 2022.

Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 1980-4512. DOI: <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2022.e80549>

TELLES, S. S.; et. al. **Desigualdade e pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras: políticas e seus efeitos sobre as famílias**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, 2011. Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome, v. 3. Assistência social e territorialidades. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=103>.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teorias dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNICEF. **Crianças de 6 a 10 anos são as mais afetadas pela exclusão escolar na pandemia, alertam UNICEF e Cenpec Educação**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/criancas-de-6-10-anos-sao-mais-afetadas-pela-exclusao-escolar-na-pandemia>> Acesso em 25 de ago. 2021.

UNESCO. **COVID-19: como a Coalização Global de Educação da UNESCO está lidando com a maior interrupção da aprendizagem da história**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/news/covid-19-como-coalizao-global-educacao-da-unesco-esta-lidando-com-maior-interruptao-da>> Acesso em 25 ago. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade**. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017

_____. **Réquiem para a ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária**. In: Buissa; Reimann; Martins (Orgs.). *Direito e Finanças Públicas nos 30 anos da Constituição Experiências e desafios nos campos do Direito Tributário e Financeiro*. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch (Empório do Direito), 2018. v. 1. p. 319-340.

VERHINE, R. E. **O financiamento do ensino fundamental no brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais**. In: OLIVEIRA, M. N. (org.) *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus, UESC, 1999.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VIDIGAL, Fundação Maria Cecília Souto. **Desafios do acesso à creche o Brasil: subsídios para o debate**. 2020. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br>

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3. Ed. rev. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

XIMENES, Salomão Barros. **Fundo público e direito à educação**: um estudo a partir dos gastos públicos da União e do Município de Fortaleza. 2006. 201f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2006.

_____. **O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação**: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 9 n° 17 e 18, jan-jul e ago-dez 2015. p. 26-37. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861/28126>. Acesso em 10 out. 2020.

_____. **Direito à Qualidade na Educação Básica**: Teoria e Crítica – São Paulo: Quartier Latin, 2014

XIMENES, Salomão e GRINKRAUT, Ananda. **Acesso à educação infantil no novo PNE**: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos CENPEC*, São Paulo, v.4 , n.1 , p.78-101, jun. 2014.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. da. **Judicialização da educação infantil**: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 29, p. 155-188, maio/ago. 2019.

ZABALZA, Miguel. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2007.