

**Universidade do Estado de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas**  
**Programa de Pós-Graduação em Administração**  
**Mestrado Profissional em Administração**



## **Impacto da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrícula em pré-escola nos municípios brasileiros**

Mestranda: Luciane Beiro de Souza Machado  
Orientador: Prof. Dr. Leonardo Secchi  
Coorientador: Prof. Dr. Marcos Vinício Wink Junior

**FLORIANÓPOLIS/SC**

**2021**

*Luciane Beiro de Souza Machado*

***Impacto da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrícula em pré-escola nos municípios brasileiros.***

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Secchi

Coorientador: Prof. Dr. Marcos Vinício Wink Junior

Florianópolis  
2021

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da  
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Machado, Luciane Beiro de Souza  
Impacto da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as  
taxas de matrícula em pré-escola nos municípios brasileiros /  
Luciane Beiro de Souza Machado. -- 2021.  
74 p.

Orientador: Leonardo Secchi  
Coorientador: Marcos Vinício Wink Junior  
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa  
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -  
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração,  
Florianópolis, 2021.

1. Plano Nacional de Educação. 2. Universalização da  
pré-escola. 3. Campanha de Busca Ativa Escolar. 4. Avaliação de  
Impacto. 5. Brasil. I. Secchi, Leonardo. II. Wink Junior, Marcos  
Vinício. III. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de  
Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa  
de Pós-Graduação Profissional em Administração. IV. Título.

**LUCIANE BEIRO DE SOUZA MACHADO**

**Impacto da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrícula em pré-escola nos municípios brasileiros.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de mestre em Administração.

**Banca Examinadora**

**Coorientador:**

---

Prof. Dr. Marcos Vinício Wink Junior  
Universidade Estadual de Santa Catarina – UDESC

**Membros externos:**

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Beatriz Abuchaim  
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

---

Prof. Dr. Sandro Cabral  
Insper

Florianópolis, 09 de dezembro de 2021

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por todas as oportunidades que tive, principalmente em relação à educação.

Aos meus pais, Jane e Lourival, que superaram muitas barreiras, foram os primeiros a cursar o ensino superior em suas famílias e me ensinaram que a educação nos liberta. Devo tudo a vocês.

Ao meu amor, Dal, companheiro de vida, dono do abraço que me apoia, conforta e anima. Sonhamos juntos, buscamos juntos. Minha vida é incrível contigo.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), pelo reconhecimento do valor da qualificação profissional e por todo apoio recebido.

À Conselheira Substituta do TCE/SC e minha amiga Sabrina Nunes Locken, pelo apoio e inspiração. Assim como a todos os amigos do gabinete, Fernanda, Sônia, Henrique, Rafael, Rosângela, Laís, Betina e Gonzalo.

À Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), para a qual tive a alegria de retornar, que presta um serviço de excelência para a sociedade catarinense.

Ao Prof. Dr. Leonardo Secchi, que me acolheu como orientador. Sempre compreensivo, realista e inspirador em suas ideias e ações. Responsável por meu novo olhar sobre as políticas públicas.

Ao Prof. Dr. Marcos Vinício Wink Junior, que generosamente aceitou nos acompanhar no desafio de realizar uma avaliação de impacto. Seus ensinamentos foram essenciais para que este trabalho pudesse ser feito.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Abuchaim, destaque na área de políticas educacionais voltadas à primeira infância, e ao Prof. Dr. Sandro Cabral, expoente na área de avaliação de políticas públicas, por terem aceitado compartilhar seu tempo e conhecimento, bem como por suas valorosas contribuições ao trabalho.

À Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar e à Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que prontamente disponibilizaram dados que foram usados nessa pesquisa.

A grande inspiração foi minha avó, Jurema, que mesmo diante de imensos desafios trazidos pela vida sempre manteve a fé e o otimismo.

Dedico o trabalho aos meus filhos, Gabriel e Henrique, na certeza de que também reconhecem o valor da educação em suas vidas. Amo vocês.

Por fim, dedico também às crianças cujo acesso à educação ainda é negado. É para vocês! Espero poder contribuir para nosso governo e sociedade direcionem ações cada vez mais efetivas para a sua inclusão.

*El futuro de los niños es siempre hoy.*

*Mañana será tarde.*

(Gabriela Mistral)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Poetisa, educadora e diplomata chilena, Gabriela Mistral foi o primeiro nome da América Latina a vencer o prêmio Nobel de Literatura.

## RESUMO

No Brasil, milhares de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos estão fora da escola, prejudicando a efetivação do direito fundamental e indisponível à educação. A universalização da educação infantil pré-escolar, prevista pelo Plano Nacional de Educação para ocorrer em 2016, ainda não foi implementada, o que compromete o desenvolvimento das crianças, bem como o atendimento de compromissos internacionais assumidos pelo país (Agenda 2030 da ONU). Com a pandemia da Covid-19, o cenário da exclusão escolar se agravou, indicando a necessidade urgente de serem adotadas medidas mais efetivas. A busca ativa de crianças, prevista na estratégia 1.15 do PNE, foi intensificada a partir da Campanha de Busca Ativa Escolar, desenvolvida pelo UNICEF, UNDIME, com apoio do Congemas e do CONASEMS. Nesse contexto, a partir de uma perspectiva multicêntrica do conceito de políticas públicas, a presente pesquisa avaliou o impacto da adesão dos municípios à campanha sobre as taxas brutas de matrículas e líquidas na pré-escola. Foi aplicado um teste pelo método diferença em diferenças, combinado com o pareamento por escore por propensão. Os resultados obtidos indicam que o impacto não foi significativo, reforçando o entendimento de que as políticas de combate à exclusão escolar são intersetoriais. Também foram descritas a campanha e a sua evolução no Brasil, foi desenvolvido um modelo de avaliação de impacto que poderá ser usado pelo sistema de controle externo e por organizações que trabalham pela educação, bem como foram explorados aspectos que podem ter impactado nos resultados obtidos.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação; Universalização da pré-escola; Campanha de Busca Ativa Escolar; Avaliação de Impacto; Brasil.

## ABSTRACT

In Brazil, thousands of children and teenagers from 4 to 17 years old are out of school, hindering the realization of the fundamental and unavailable right to education. The universalization of pre-school early childhood education, foreseen by the National Education Plan to take place in 2016, has not yet been implemented, which compromises the development of children, as well as meeting the international commitments assumed by the country (UN 2030 Agenda). With the Covid-19 pandemic, the school exclusion scenario worsened, indicating the urgent need to adopt more effective measures. The active search for children, foreseen in strategy 1.15 of the PNE, was intensified through the “Campanha de Busca Ativa Escolar” (School Active Search Campaign), developed by UNICEF, UNDIME, with support from Congemas and CONASEMS. In this context, from a multicentric perspective of the concept of public policies, this research evaluated the impact of municipalities' adherence to the campaign on gross and net enrollment rates in preschool. A test was applied using the difference-in-differences method, combined with the propensity score matching. The results obtained indicate that the impact was not significant, reinforcing the understanding that policies to combat school exclusion are intersectoral. The campaign and its evolution in Brazil were also described, an impact assessment model was developed that could be used by the external control system and by organizations working for education, as well as aspects that may have impacted in the results obtained.

**Keywords:** National Education Plan; Universalization of preschool; School Active Search Campaign; Impact Assessment; Brazil.



## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Evolução das taxas bruta e líquida de matrícula em pré-escola no Brasil, de 2010 a 2020 (%).
- Figura 2 - Evolução das taxas de matrícula bruta por região, de 2010 a 2020 (%).
- Figura 3 - Evolução das taxas de matrícula líquida por região, de 2010 a 2020 (%).
- Figura 4 - Evolução das adesões municipais à Campanha de Busca Ativa Escolar, de 2010 a 2020.
- Figura 5 - Percentual de municípios aderentes à Campanha de Busca Ativa Escolar entre 2017 e 2020, por região.
- Figura 6 - População de 4 a 5 anos que frequenta pré-escola/creche no Brasil, de 2013 a 2018.
- Figura 7 - Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas de Matrículas Brutas (IC 95%).
- Figura 8 - Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas líquidas de matrículas (IC 95%).
- Figura 9 - Percentual de municípios de tratamento que compõem o PSM, por região.
- Figura 10 - Percentual de municípios de controle que compõem o PSM, por região.
- Figura 11 - Média das taxas brutas e líquidas de matrícula GT e GC - 2020.
- Figura 12 - Média da população GT e GC - 2020.
- Figura 13 - Média da taxa de mortalidade infantil GT e GC - 2020.
- Figura 14 - Média do PIB *per capita* GT e GC – 2020 (R\$).
- Figura 15 - Média de despesas liquidadas com educação infantil GT e GC – 2020 (R\$).
- Figura 16 - Média de alunos por turma de pré-escola GT e GC - 2020.
- Figura 17 - Média do número de estabelecimentos de pré-escola GT e GC - 2020.
- Figura 18 - Média da proporção de docentes da pré-escola com ensino superior GT e GC - 2020.
- Figura 19 - Densidade entre os Grupos de Tratamento e de Controle.

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 - Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas de matrículas brutas e líquidas – Brasil (IC 95%).
- Tabela 2 - Teste-t de variáveis observadas, pós pareamento.
- Tabela 3 - Teste-t PSM Região Centro-Oeste.
- Tabela 4 - Teste-t PSM Região Nordeste.
- Tabela 5 - Teste-t PSM Região Norte.
- Tabela 6 - Teste-t PSM Região Sudeste.
- Tabela 7 - Teste-t PSM Região Sul.
- Tabela 8 - Estatísticas descritivas das variáveis do modelo de PSM.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PIB <i>per capita</i>	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>
PSM	<i>Propensity Score Matching</i>
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STATA	<i>Software for Statistics and Data Science</i>
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVOS E HIPÓTESES DE PESQUISA .....	20
1.2.1 Objetivo Geral.....	20
1.2.2 Objetivos Específicos.....	20
1.2.3 Hipótese de Pesquisa.....	20
1.3 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA.....	20
<b>2 QUADRO TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
2.2.1 Avaliação de Impacto.....	29
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	31
2.3.1 Plano Nacional de Educação .....	32
2.3.2 Campanha Busca Ativa Escolar .....	33
2.3.3 Monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024 .....	36
2.3.4 Evidências internacionais sobre a universalização da pré-escola .....	38
2.3.5 Evidências nacionais sobre a universalização da pré-escola.....	40
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>42</b>
3.1 FONTE DE DADOS .....	42
3.2 ANÁLISE DOS DADOS.....	43
3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	46
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>48</b>
4.1 EFEITOS DA ADESÃO À CAMPANHA DE BUSCA ATIVA.....	48
4.2 PAREAMENTO POR ESCORE DE PROPENSÃO .....	51
4.2.1 Estatísticas Descritivas.....	52
4.3 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DO MODELO DESENVOLVIDO .....	58
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>68</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A exclusão escolar no Brasil ainda é uma dura realidade. Quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória (2,7% da população dessa faixa etária) não frequentaram a escola em 2019. Desses, 57,4% estavam na faixa de 15 a 17 anos, quando deveriam estar cursando o ensino médio. Boa parte encontrava-se também na faixa de 4 e 5 anos (35%), correspondente à pré-escola, sendo majoritariamente pretos, pardos e indígenas, integrantes do quintil de renda familiar *per capita* mais baixa e residentes de áreas urbanas. (IBGE, 2019)

A não frequência à escola é uma das faces dessa exclusão. O abandono escolar também tem marcado as vidas das crianças e adolescentes brasileiros e seus números são impactantes. Ainda em 2019, as redes municipais e estaduais tiveram 623.187 estudantes (2,2% do total) que abandonaram a escola. Os índices mais altos novamente foram das camadas menos favorecidas dessa população e o meio rural foi o mais afetado. (IBGE, 2019)

Em função da pandemia da Covid-19, esses problemas se agravaram no Brasil. No ano de 2020 a maior parte das escolas de educação básica permaneceu fechada ao longo de praticamente todo o período letivo, fazendo com que o vínculo e a frequência dos estudantes se tornassem um desafio ainda maior para as redes de ensino. Pesquisa realizada pela UNDIME, entre abril e maio de 2020, apontou que naquele momento quase 40% das 4.272 redes municipais respondentes ainda não tinham definições sobre a continuidade das atividades não presenciais (UNDIME, 2020).

É necessário que um olhar especial se volte à pré-escola. Cada etapa da educação básica importa e faz a diferença na vida das pessoas, porém um esforço conjunto deve ser direcionado para os primeiros anos de vida, fase em que as desigualdades se instalam e passam a se autoalimentar, mas que também é propícia para que sejam fixadas as bases para o desenvolvimento do potencial humano, sendo alicerce para políticas públicas que quebrem esse ciclo perverso. (WARPECHOWSKI; GODINHO; IOCKEN, 2021)

E a pandemia prejudicou muito essa parcela da população. Na percepção de mais de 70% dos professores havia sinais de impacto negativo no desenvolvimento da expressão oral e corporal, no relacionamento interpessoal e até na nutrição de crianças da

pré-escola (entre 4 e 5 anos) no período de suspensão das aulas presenciais. (FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2020).

Já o V Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030, divulgado em 2021, aponta retrocesso em relação à meta 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2015, e ratificados pelo governo brasileiro, no que diz respeito à garantia de que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário (GT AGENDA 2030, 2021).

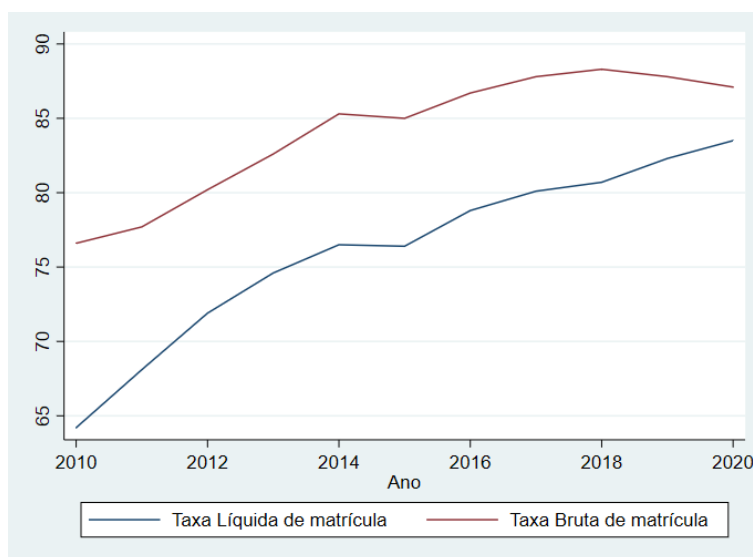
Com relação à retomada das aulas, nova pesquisa realizada pela UNDIME, entre junho e julho de 2021, constatou que 97,6% das respondentes haviam começado o ano letivo até março, para a educação infantil, o que inclui a pré-escola. E ainda, que 84% haviam retomado o ano com ensino remoto, com predominância do envio de materiais impressos e orientações por *Whatsapp* como estratégia de ensino. (UNDIME, 2021a). Pesquisa de novembro de 2021 apontou que para 19,4% dos estudantes da pré-escola as atividades presenciais ainda não haviam retornado, sendo que os demais estavam no sistema híbrido ou presencial. (UNDIME, 2021b)

Destaca-se que apesar do cenário descrito, o Brasil teve avanços consistentes nas últimas décadas, com um aumento considerável nas taxas de matrícula nesse nível educacional. Em 1983 apenas 25% das crianças pobres acessavam a pré-escola, ao passo que o índice era de 60% para as famílias mais ricas. (PALOMO; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2021) Já em 1995, 31,85% das crianças de 4 anos e 52,68% das crianças de 5 anos frequentavam a escola. (SANTOS, 2015)

Essas conquistas foram ampliadas a partir dos anos 2000. De acordo com relatório inédito da Plataforma “Primeira Infância Primeiro”, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), a taxa bruta de matrículas em pré-escolas brasileiras (razão entre o número total de matrículas, independente da faixa etária, e a população correspondente na faixa etária prevista), que foi de 76,6% em 2010, passou para 87,1% em 2020. Já a taxa líquida de matrículas (proporção de crianças entre quatro e cinco anos matriculadas em pré-escolas), que no ano de 2010 foi de 64,2%, alcançou 83,5% em 2020. (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL, 2021)

O gráfico a seguir descreve a evolução das taxas de matrícula bruta e líquida no país de 2010 até 2020:

Figura 1 – Evolução das taxas bruta e líquida de matrícula em pré-escola no Brasil, de 2010 a 2020 (%).



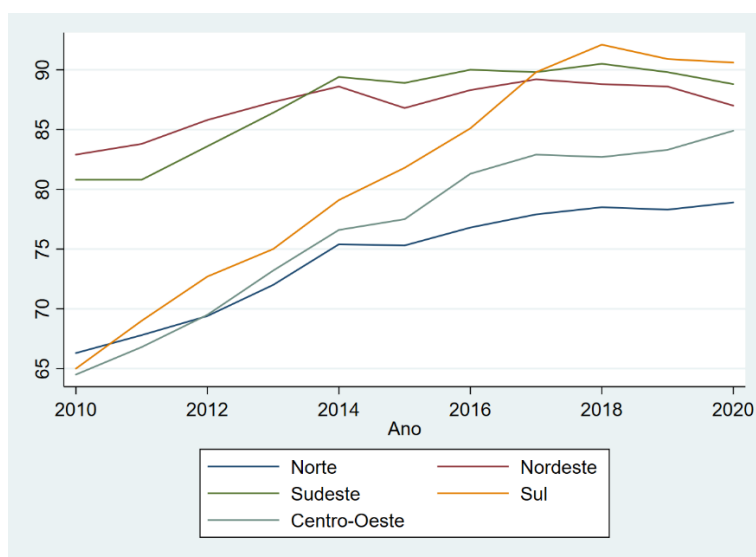
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FMCSV, 2021.

O avanço é claro. Porém, esse crescimento se deu de forma desigual entre as regiões brasileiras, conforme demonstrado nos gráficos a seguir, que comparam a evolução das taxas regionais de matrícula bruta e líquida.

Quanto às taxas brutas, as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram um aumento expressivo em relação às demais, passando, respectivamente, de 65% e 64,5% em 2010 para 90,6% e 84,9% em 2020. As regiões que menos evoluíram nesse período foram a Nordeste (de 82,9% para 87%) e a Sudeste (de 80,8% para 88,8%). A região Norte teve um aumento razoável (de 66,3% para 78,9%), porém ainda registra as taxas mais baixas do país. (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL, 2021)

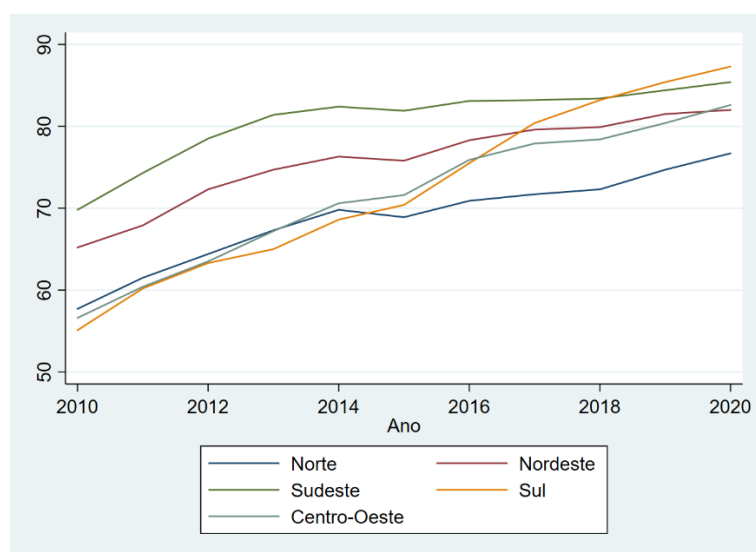
A situação se repete quanto às taxas líquidas, com as regiões Sul e Centro-Oeste registrando os maiores crescimentos (de 55,1% para 87,3% e de 56,6% para 82,6%, respectivamente). A região Nordeste passou de 65,2% para 82%, a região Sudeste foi de 69,8% para 85,4% e a região Norte, que detém as menores taxas em 2020, passou de 57,7% para 76,7%. (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL, 2021)

Figura 2 – Evolução das taxas de matrícula bruta por região, de 2010 a 2020 (%).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FMCSV, 2021.

Figura 3 – Evolução das taxas de matrícula líquida por região, de 2010 a 2020 (%).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FMCSV, 2021.

Essa atenuação da diferença entre pobres e ricos na educação da pré-escola decorreu de medidas direcionadas ao acesso universal nesse nível, como a vinculação de receitas; criação de fundos voltados à educação; desenvolvimento de programas de transferência de renda condicionada à permanência das crianças na escola; e adoção de programas de não repetição. (PALOMO; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2021)

A Constituição Federal de 1988 foi um marco nas políticas voltadas à educação no Brasil. Seu artigo 205 garantiu a educação como direito de todos e dever do Estado e



da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Com a edição da Emenda Constitucional n. 53/2006, a educação infantil, em creche e pré-escola, passou a ser uma garantia também para as crianças de até 5 (cinco) anos de idade. (BRASIL, 2006) E a partir da Emenda Constitucional n. 59/2009, que alterou o artigo 208 da Constituição, a educação gratuita de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola tornou-se obrigatória. (BRASIL, 2009)

Para garantir que esses objetivos fossem cumpridos, o artigo 212 da Constituição brasileira estabeleceu que 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à educação. (BRASIL, 1988) Nesse contexto, a Lei (federal) n. 9.424/1996 instituiu o FUNDEF, voltado para a distribuição de recursos a serem destinados aos alunos da educação fundamental (1ª a 8ª série, bem como educação especial). (BRASIL, 1996) Posteriormente, por meio da Lei (federal) n. 11.494/2007, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, que passou a atender toda a educação básica, da creche ao ensino médio, com vigência prevista até 2020. (BRASIL, 2007) Como consequência dessa incorporação, que incluiu a pré-escola, os recursos do FUNDEB passaram também a financiar as atividades educacionais relativas a essa parcela de crianças. Com a edição da Emenda Constitucional n. 108/2020 e da Lei (federal) n. 14.113/2020, o FUNDEB foi tornado permanente,

Destaca-se ainda, no contexto brasileiro, a criação de programas de transferência da renda, voltados às populações mais vulneráveis e que repercutem no acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola. O Bolsa Escola, criado pela Lei (federal) n. 10.219/2001, pagava uma bolsa mensal em dinheiro, como estímulo para que crianças e adolescentes de baixa renda frequentassem a escola. (BRASIL, 2001) Posteriormente, por meio da Lei (federal) n. 10.836/2004, esse programa foi incorporado, junto com outros programas como “Auxílio Gás” e “Cartão Alimentação”, pelo Programa Bolsa Família, como política social voltada ao combate e redução da pobreza, especialmente de famílias que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. (BRASIL, 2004) Ressalta-se que o Bolsa Família foi revogado na Medida Provisória n. 1061/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil, voltado às famílias em situação de pobreza, com gestantes ou pessoas menores de 21 anos entre seus membros e que atualizou os valores de corte dos grupos. (BRASIL, 2021)

No entanto, a despeito dessas políticas e da evolução registrada, o Brasil ainda não conseguiu atingir parte da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que previu a universalização do acesso à pré-escola até o ano de 2016.

A matrícula (ou a rematricula) e a permanência de crianças e adolescentes nas redes de ensino necessita do compromisso e envolvimento de diversos setores do governo e da sociedade. Não se trata de um processo simples, pois as causas da exclusão escolar são múltiplas, envolvendo questões raciais, de pobreza, violência e baixa escolaridade dos pais, mães ou responsáveis. Questões regionais também podem influenciar, como a dificuldade de acesso às escolas que ocorre na região Norte e a falta de documentação de crianças e adolescentes (em virtude do sub-registro de nascimentos), frequente nas regiões Norte e Nordeste. A falta de infraestrutura escolar nessas regiões também é um fator a ser considerado. (BUSCA ATIVA ESCOLAR, [2021a])

Nesse contexto e considerando o alto índice de crianças que não frequentam a pré-escola, sequer remotamente, e o potencial transformador que essa etapa tem na vida dessas crianças, a presente pesquisa se volta à inclusão de crianças em idade pré-escolar.

A busca ativa de crianças com idade de frequentar a pré-escola é uma das medidas previstas pelo PNE (estratégia 1.15) para a inclusão escolar de crianças de 4 e 5 anos, sendo uma estratégia voltada ao levantamento da demanda pelo acesso, a ser realizada em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, para o alcance da meta 1. (BRASIL, 2014a) Entretanto, inicialmente essa estratégia não havia sido plenamente implementada pela maioria dos municípios, conforme apurou auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2017).

É nesse contexto que se insere a Campanha de Busca Ativa Escolar, desenvolvida em 2017 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e com o apoio do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). A iniciativa visa fortalecer a estratégia 1.15 do PNE e apoiar estados e municípios na identificação, no registro, no controle e no acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão.

Conforme dados disponibilizados pela Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar, entre os anos de 2017 e 2020 participaram 2.522 municípios, de 22

estados brasileiros (BUSCA ATIVA ESCOLAR, [2021a]). Em 2021 houve uma reorientação para responder às necessidades emergenciais impostas pela pandemia.

Considerando que a responsabilidade pela educação pré-escolar é essencialmente dos municípios, o foco do presente trabalho recai sobre a adesão municipal à Campanha de Busca Ativa Escolar, que visa contribuir para o combate de um problema público, relativo à exclusão escolar de milhares de crianças brasileiras. As taxas de matrícula em pré-escola serão usadas como parâmetro para verificar a sua efetividade, já que a matrícula dessas crianças é um dos primeiros passos para se garantir o acesso e promover a inclusão.

Destaca-se que, a despeito de não ter origem no governo federal e contar com a participação de organizações não governamentais, trata-se efetivamente de uma política pública, que vem sendo executada por estados e municípios, em consonância com o que foi estabelecido no próprio PNE.

A compreensão de política pública como atrelada a um problema público é o cerne de uma abordagem multicêntrica<sup>2</sup>, concepção já adotada por outros autores, como Elinor Ostrom e Karl Polanyi. Som esse prisma, as políticas públicas constituem um conjunto amplo, do qual as políticas produzidas pelos atores estatais constituem o subgrupo de políticas governamentais. Além disso, a possibilidade de coerção, exclusiva do Estado, não é o único mecanismo de política pública, que também pode ser realizada por meio de outros instrumentos, como as campanhas. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Nesse contexto, a abordagem multicêntrica passa a ser adotada também por esta autora, que assume como política pública a Campanha de Busca Ativa Escolar desenvolvida pelo UNICEF e por outras organizações da sociedade civil, com a adesão de estados e municípios, já que voltada ao enfrentamento de um problema eminentemente público. Diante do exposto, identifica-se como PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA que:

---

<sup>2</sup> De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, a abordagem “**policêntrica**, ou multicêntrica, organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas também podem formular, implementar e avaliar políticas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001; HAJER, 2003; SECCHI, 2017). Conforme a abordagem estatista ou **estadocêntrica**, são consideradas políticas públicas apenas aquelas emanadas de atores estatais (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY; THOENIG, 1991; BUCCI, 2002; HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013; SECCHI, 2017)”. (BRASIL, 2020, p. 13)

*“O Brasil não cumpriu o objetivo de universalização do ensino na pré-escola (crianças de 4 a 5 anos) até 2016, parte da meta 1 formalizada no Plano Nacional de Educação 2014-2024”.*

Já o PROBLEMA DE PESQUISA é assim definido:

*“Qual foi o impacto da Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrícula na pré-escola entre 2017 e 2020?”*

## 1.2 OBJETIVOS E HIPÓTESES DE PESQUISA

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é avaliar qual foi o impacto da adesão municipal à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrícula em pré-escolas municipais.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- i) Descrever a Campanha de Busca Ativa Escolar e a sua evolução no Brasil;
- ii) Desenvolver um modelo de avaliação do impacto da adesão à campanha, que possa ser usado pelo sistema de controle externo para o acompanhamento dessa política pública;
- iii) Explorar os efeitos do tratamento em relação a aspectos da universalização da pré-escola no Brasil.

### 1.2.3 Hipótese de Pesquisa

A hipótese a ser pesquisada é: “A adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar tem relação significativa com o aumento nas taxas de matrícula em pré-escolas municipais”.

## 1.3 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA

Direito fundamental e indisponível, a educação é uma das principais garantias que Constituição Federal de 1988 oferece a crianças e jovens brasileiros, sendo considerada como direito público subjetivo, capaz de responsabilizar a autoridade competente (federal, estadual ou municipal) em face do oferecimento ou da oferta irregular (BRASIL, 1988).

A educação exerce papel central no desenvolvimento integral do ser humano e na transformação da sociedade. Integra o direito ao futuro, defendido por Freitas, para quem é de responsabilidade do Estado e da sociedade a concretização solidária do desenvolvimento sustentável, que requer o aperfeiçoamento dos processos que promovam as potencialidades humanas, como a educação de qualidade (FREITAS, 2019, p. 45). Oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais devem ser somados a condições habilitadoras, como boa saúde e educação básica. Para alcançar o desenvolvimento é preciso enfrentar questões que retiram a liberdade das pessoas, como a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades, bem como a negligência dos serviços públicos. (SEN, 2010, p. 11 e 13).

Políticas educacionais voltadas à primeira infância têm sido objeto de estudo tanto em função dos impactos no próprio desenvolvimento da criança quanto da sociedade. O investimento em crianças em desvantagem social, por exemplo, promove a justiça social e aumenta a produtividade na economia e na sociedade. Além disso, apresenta retornos posteriores consideráveis em termos de redução da proporção aluno/professor, de gastos com treinamentos voltados à preparação para o trabalho, de programas de reabilitação de presidiários ou mesmo de gastos com a polícia. (HECKMAN, 2006)

Pesquisas indicam que a arquitetura do cérebro e o processo de desenvolvimento de habilidades sofrem influência tanto da genética quanto das experiências individuais, as quais moldam competências interdependentes, como as cognitivas, linguísticas, sociais e emocionais. Mesmo que a adaptação prossiga ao longo da vida, existe um período sensível, mais receptivo às influências ambientais, que confere plasticidade ao desenvolvimento de circuitos neurais específicos e aos comportamentos por eles mediados. (HECKMAN, 2006) O desenvolvimento na primeira infância é essencial para que esses circuitos cerebrais se formem, bem como para a aquisição de capacidades fundamentais, como controle de impulsos, capacidade de redirecionar atenção e de lembrar regras, as quais permitirão o aprimoramento de habilidades futuras mais complexas, como atenção, memória, planejamento, raciocínio e juízo crítico (CCNCPI, 2014).

Assim, em função da forte influência das vivências precoces, é na primeira infância que se encontra o período de melhor oportunidade para o desenvolvimento cerebral, bem como esse também é o período mais vulnerável, pois a ausência de estímulos ou a presença de estímulos negativos promovem marcas duradouras no cérebro,

que passa a se estruturar com uma base fraca e incompleta, comprometendo a futura aprendizagem, a autonomia e a saúde (CENTER FOR DEVELOPING CHILDHOOD, [2021]) O afastamento do espaço escolar compromete não apenas o aprendizado, mas também traz uma série de outros desdobramentos, como o aumento da evasão escolar, a violência doméstica, a desnutrição e a exploração da mão de obra infantil (FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2020).

Nesse cenário, a busca ativa de crianças tem adquirido um papel central para o estabelecimento e a manutenção do seu vínculo com a escola. O recorte da pesquisa, elegendo como política pública a adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar, deve-se à relevância e ao impacto social da temática, bem como ao fato de que a execução da campanha envolve atores estatais e, conseqüentemente, recursos públicos. Considera-se ainda o não atingimento da primeira meta do PNE e o comprometimento do alcance da Meta 4.2 da Agenda 2030, oriundos da exclusão escolar de milhares de crianças entre 4 e 5 anos no Brasil.

A avaliação visa estimar em que medida essa política pública traz mudanças benéficas na população-alvo e busca oferecer subsídios que possam contribuir com a tomada de decisão em relação à sua implementação, aperfeiçoamento, expansão ou ainda descontinuidade. No presente caso, terá como indicador a taxa de matrícula em pré-escolas municipais. Destaca-se a possibilidade de obtenção de dados relativos ao período de 2017 a 2020 em relação aos municípios que aderiram à campanha, bem como às taxas de matrícula de crianças de 4 a 5 anos na pré-escola nesse período.

A opção por um recorte nacional se justifica na medida em que se trata de um plano nacional, com desdobramento em estados e municípios. Dados nacionais também permitem detectar os efeitos da intervenção com maior confiabilidade.

Profissionalmente, a pesquisa complementa trabalho de avaliação de políticas públicas em Prestações de Contas de Prefeitos municipais, que vem sendo desenvolvido no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, do qual a autora integra o quadro no cargo de Auditor Fiscal de Controle Externo. Também está em sintonia com o Projeto TCE Educação, desenvolvido desde 2016 pelo Tribunal de Contas catarinense, bem como com o trabalho desenvolvido pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (integrado pelo TCE/SC) para incentivar, acompanhar e controlar a execução dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação, com ênfase na adequada aplicação dos

recursos públicos e com vistas a promover a transparência e o controle social (TCE/SC, 2018).

Nesses trabalhos, identifica-se uma lacuna no que diz respeito à avaliação do impacto das políticas públicas educacionais, o que inclui as que são voltadas à inclusão pré-escolar. Assim, a avaliação de impacto sobre a adesão à campanha, conectada à estratégia 1.15 do PNE, surge como um modelo que pode ser adotado pelo sistema de controle externo no acompanhamento dessa política pública, complementando as avaliações realizadas para o acompanhamento do plano. Pretende-se, assim, cooperar para a construção de uma cultura avaliativa cujo escopo ultrapasse o controle e a mensuração dos insumos e produtos imediatos de uma política pública, para abarcar o atingimento dos objetivos relacionados à solução de problemas públicos e à melhoria do bem-estar social.

Busca-se ainda contribuir para o aperfeiçoamento da política pública analisada no presente estudo, cujo resultado deverá ser apresentado ao sistema de controle externo e aos criadores da Campanha de Busca Ativa Escolar.

## 2 QUADRO TEÓRICO

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão do sentido de políticas públicas teve seu primeiro grande marco estabelecido por Lasswell, em 1951, quando passaram a ser tratadas como um campo disciplinar de estudos independente, com identidade própria e baseado na normatividade, interdisciplinariedade e orientação para a solução de problemas públicos. Sob a perspectiva do *policy-making process*, Lasswell descreveu a tomada de consciência sobre o processo de elaboração e execução das políticas, na esperança de aumentar a racionalidade das decisões. A *policy orientation* foi discutida sob dupla dimensão, ora interessada no processo da política, procurando desenvolver a ciência da sua formulação e implementação, e ora atenta às necessidades de inteligência desse processo para melhorar o conteúdo das informações e interpretações disponíveis aos formuladores, ultrapassando as fronteiras das ciências sociais e da psicologia. (LASSWELL, 2000)

No contexto pós segunda guerra mundial, buscava-se a consolidação de valores como a democracia, a dignidade humana, a paz e o emprego produtivo, e a ciência da política pública se destinava a desenvolver esses valores. A conjugação de interesses nesse processo é acentuada por Iocken (2018, p. 125), que conceitua políticas públicas como: “[...] decisões políticas que impulsionam ações estatais coordenadas, com o objetivo de compor os conflitos resultantes da pluralidade de interesses existentes na sociedade, cujo exercício democrático pressupõe o envolvimento da participação cidadã no processo de tomada de decisões”.

Uma possibilidade é que essas decisões confirmam caráter operacional às políticas públicas, que podem ser vistas “um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”. (IPEA, 2018b) Nesse sentido, as políticas se materializam por meio de instrumentos concretos como leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre outros. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019)

O nível de operacionalização – estratégico, intermediário e operacional – também pode ser considerado como critério de reconhecimento de política pública. Há autores que defendem que apenas diretrizes estruturantes, de nível estratégico, poderiam ser



reconhecidas como políticas públicas, sendo que os demais elementos se destinariam apenas à sua operacionalização. Contudo, a política pública pode ser composta por mais políticas que a operacionalizam e a sua gestão considera a ação e os efeitos dos múltiplos atores em torno dos problemas públicos. Assim, programas, planos e políticas locais ou regionais também se enquadram nesse conceito. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019)

Discussões são travadas ainda em relação à concepção de política pública sob os prismas da ação ou omissão governamental. No entender de Dye (1972), a omissão ou negligência estatal também se incluiriam no conceito, pois tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer seria política pública. No entanto, a omissão, ou a falta de uma política pública voltada à solução de determinado problema, não poderia ser considerada como uma forma de política pública, mas sim como a falta de inserção desse problema na agenda formal (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Há distintas abordagens também em relação à iniciativa no estabelecimento das políticas públicas. A estatista restringe o entendimento de política pública como decorrente de uma decisão do governo (Dye, 1972). Em contraposição, a abordagem multicêntrica considera a participação em rede de diversas organizações privadas e não governamentais e organismos multilaterais como complementar à atuação estatal no tratamento de problemas públicos. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019)

Com foco sobre o que é essencial, Secchi (2016) define políticas públicas como diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos. Por essa concepção, diretrizes se expressam como uma orientação, que pode resultar na atividade ou passividade dos atores envolvidos. É necessário também que as políticas públicas sejam destinadas a combater problemas considerados públicos (SECCHI, 2016).

Desse modo, como resultado de uma visão multicêntrica, considera-se que é o propósito de enfrentar um problema público que determina se a política é pública, e não a personalidade jurídica de quem a elaborou ou de quem tomou decisões a seu respeito. Por se tratar de uma diretriz, de uma orientação, não abrange a omissão ou negligência em relação ao problema. Além disso, podendo ser traduzida por meio de instrumentos concretos, a política pública pode ser constituída como uma campanha, como é o caso da Campanha de Busca Ativa Escolar.

Em face da complexidade do estudo das políticas públicas e com vistas a permitir melhor visualização e interpretação, seu processo pode ser organizado em fases sequenciais e interdependentes, denominadas como ciclo de políticas públicas. Cada fase

é influenciada por atores específicos, bem como por fatores internos e externos que repercutem na ação estatal. A ordem das etapas descritas nos modelos não necessariamente encontra correspondência exata na prática, em razão justamente dessa complexidade. A ideia é definir parâmetros que permitam ordenar o sistema, considerado caótico por sua própria essência, a partir da melhor compreensão do que constitui a política pública. (IOCKEN, 2018)

O diagnóstico do problema que se pretende combater é o primeiro passo para a proposição, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública. (IPEA, 2018a) A formação da agenda decorre da consideração das razões sociais e econômicas que justificam a intervenção estatal sobre o problema identificado. (IPEA, 2018a) Na etapa de formulação de alternativas de solução, o desenho da política pública busca sistematizar ações eficientes e eficazes para o atingimento de objetivos, resultados e metas. (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013). Na etapa seguinte, da tomada de decisão, a alternativa de solução é definida conforme a sua dinâmica em relação ao problema. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Na fase da implementação da política pública, os diversos atores e recursos (materiais, humanos, informacionais e institucionais) se articulam para alcançar os objetivos e metas. (IPEA, 2018a) A etapa da avaliação destina-se a verificar o seu desempenho em relação ao enfrentamento do problema público e à melhora do bem-estar social. (COSTA; CASTANHAR, 2003) A última etapa do ciclo de políticas públicas é a da sua extinção, que pode ocorrer por razões decorrentes do próprio problema público (resolução, agravamento ou efeitos colaterais nocivos, perda de relevância); ou da política (redundância, desatualização, prazo de validade previamente estabelecido); ou do ambiente político (pressão da mídia e da opinião pública, mudanças na administração e no governo, ideologias políticas, imperativos financeiros, razões de eficiência organizacional). (SOUZA; SECCHI, 2015)

Como o presente trabalho vai tratar da avaliação de uma política pública – “Campanha de Busca Ativa Escolar” -, no tópico a seguir são aprofundados conceitos relativos a essa etapa do ciclo, bem como o seu desenvolvimento nos contextos brasileiro e internacional.

## 2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação é um importante instrumento para aprimorar a eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Trata-se de um processo sistemático, integrado e institucionalizado, por meio do qual a eficiência da aplicação dos recursos públicos é verificada para subsidiar a tomada de decisão em relação à implementação, aperfeiçoamento, adoção ou expansão da política pública (IPEA, 2018b). É possível também que tomada de decisão seja no sentido da sua solução ou descontinuidade. (RAMOS; SCHABBACH, 2012)

Os estudos avaliativos de políticas públicas passaram por quatro ondas de difusão, cujas diretrizes podem coexistir em determinadas épocas, já que não são necessariamente excludentes. A primeira, surgida no final da década de 1950, foi orientada à ciência, atrelou seus estudos ao surgimento do *Welfare State* em alguns países europeus e da América do Norte e teve como objetivo conferir mais racionalidade científica ao processo, produzindo informação para melhorar programas sociais. A segunda onda, orientada ao diálogo, surgiu em meados da década de 1970 e teve caráter pluralista, baseada em ideias progressistas, pesquisas qualitativas e racionalidade comunicativa. No início da década de 1980 surgiu a terceira onda, denominada neoliberal, com foco na redução do Estado, na qual as avaliações serviam ao desmonte dos programas sociais em face da busca de maior eficiência financeira. A onda da evidência foi a quarta identificada, tendo ganhado força nas décadas de 1990 e 2000, nos países nórdicos e da América do Norte, propondo o retorno da experimentação e o foco na evidência científica, quando a avaliação passou a ter a função de medir os impactos da política pública e de legitimar as decisões políticas em relação aos programas desenvolvidos. (VEDUNG, 2010)

O Brasil aderiu tardiamente às ondas avaliativas. Na década de 1980 pouco se avançou nessa área, com o país marcado pela crise, dívida externa galopante, estagnação econômica, bem como pelo aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foram consolidados os direitos sociais, consolidou-se a formação de grupos de pesquisas em universidades para o estudo das políticas públicas, que era considerada uma área nova. (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019) As reformas realizadas na década de 1990, que visaram ao aumento da eficiência estatal, coexistiram com o agravamento do desemprego e da desigualdade social, exigindo a atuação do Estado para atender à população mais necessitada, bem

como que as ações realizadas fossem eficientes, fortalecendo a necessidade de avaliação sistemática das políticas públicas desenvolvidas. (COSTA; CASTANHAR, 2003; OLIVEIRA; PASSADOR, 2019; RAMOS; SCHABBACH, 2012)

Entretanto, o país ainda não desenvolveu uma cultura forte de avaliar os resultados dos programas públicos, em especial os sociais. Oliveira e Passador consideram que as avaliações brasileiras estariam entre a segunda e a terceira onda propostas por Vedung, sendo qualitativas, de caráter local e específicas ou tendo foco em prestações de contas, medição de desempenho e busca de qualidade dos serviços (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). O interesse dos Governos tem recaído sobre questões relacionadas à efetividade, eficácia, eficiência, desempenho e *accountability* da gestão, sem referir-se propriamente à implementação ou os impactos produzidos pelas políticas públicas. (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Sob a influência de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, entre outros, a partir dos anos 2000 a onda das evidências tem despontado no cenário brasileiro. Contudo, o país ainda encontra desafios em relação à integração das bases de dados públicos, bem como à sua confiabilidade, disponibilidade e continuidade. (COSTA; CASTANHAR, 2003; OLIVEIRA; PASSADOR, 2019) As tendências internacionais apontam para a importância da estruturação e do fortalecimento das ações avaliativas e para o aprimoramento da gestão, com o apoio de órgãos dos governos, agências independentes, organizações multilaterais e organizações da sociedade civil, contribuindo para que as políticas públicas, especialmente no campo social, se tornem mais efetivas, eficazes e eficientes. (RAMOS; SCHABBACH, 2012)

Buscar respostas para as principais questões relacionadas à política desenvolvida é o principal objetivo da avaliação sistemática, que pode verificar: se foi feito diagnóstico correto do problema que pretende resolver; se foi adotado um projeto viável para amenizar esse problema; se a política foi implementada de forma consistente com o projeto; e ainda se houve melhora os resultados para a população visada pelo programa, a um custo aceitável para a sociedade. Diferentes domínios de avaliação de programas abordam questões relacionadas a cada um desses aspectos dos programas sociais, usando conceitos e métodos apropriados para essas questões. (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019)

No presente caso, a avaliação se volta para o impacto da Campanha de Busca Ativa Escolar, buscando verificar o efeito da adesão dos municípios em relação à modificação da situação-problema. Será também *in itinere*, já que a política ainda permanece sendo implementada; “somativa”, na medida em que busca verificar o valor geral dessa política; “quantitativa”, realizada a partir da coleta de dados e de tratamento estatístico; “externa”, já que a autora não tem vínculo com as instituições responsáveis pela execução da política e; por fim, “conceitual”, voltada ao impacto da política pública.

Em decorrência disso, passam a ser apresentados conceitos e etapas importantes, relativos à avaliação de impacto, que darão subsídio aos procedimentos avaliativos desenvolvidos.

### 2.2.1 Avaliação de Impacto

Estimar em que medida as mudanças no bem-estar dos indivíduos podem ser atribuídas a uma política pública é o objetivo da avaliação de impacto. Seu selo distintivo é o enfoque na atribuição do resultado, ao invés dos insumos e produtos imediatos, com vistas a fornecer evidências consistentes e informações a serem consideradas no processo de decisão sobre políticas públicas. Procura responder a uma pergunta específica que trate de uma relação de causa e efeito, do impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse. (GERTLER *et al.*, 2018) Assim, busca verificar se as mudanças observadas na situação-problema decorrem da intervenção ou de outros fatores; se a solução pode ser aplicada a outros contextos ou se restringe àquele específico; e se as mudanças observadas são permanentes ou temporárias. (RAMOS; SCHABBACH, 2012)

A identificação e a mensuração dos efeitos da política é consequência de ter sido demonstrada a sua relação de causa e efeito em relação aos resultados para os participantes, que de outra forma não teriam ocorrido. Espera-se que a exposição ao programa cause uma mudança na probabilidade de resultados desejáveis. Assim, a diferença entre os resultados obtidos com a implementação da política e aqueles que teriam ocorrido de outra forma é denominada como o efeito ou o impacto do programa. (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019)

O desafio da avaliação de impacto é isolar os efeitos do programa de outros fatores e possíveis vieses de seleção. No plano ideal, seriam comparados os resultados de uma mesma família ou um mesmo indivíduo, com e sem a intervenção. No entanto, uma família ou um indivíduo não podem existir simultaneamente, no mesmo momento. Ou se

enquadram no grupo de tratados ou pertencem ao grupo de controle. (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010) É o que se chama de “problema do contrafactual”, pois em qualquer momento analisado uma unidade ou participou do programa ou não participou, não podendo ser observada simultaneamente em dois estados diferentes. (GERTLER *et al.*, 2018)

Para isolar os efeitos de um programa social, os resultados devem ser medidos para os indivíduos expostos ao programa e comparados com as estimativas dos resultados que teriam ocorrido para esses indivíduos na ausência do programa, ou seja, deve ser estimado um contrafactual. (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019). E a chave para essa estimativa é passar do nível da unidade de observação para o nível de grupo, por meio do uso de propriedades estatísticas. Devem ser gerados dois grupos de unidades com tamanho grande o suficiente e com características bastante semelhantes, tornando-se assim estatisticamente indistinguíveis um do outro. Para a obtenção de um grupo de comparação válido, que possibilite explicar que quaisquer diferenças na variável de resultado entre os dois grupos decorre exclusivamente da existência do programa, deve-se observar: i) as características médias dos dois grupos devem ser as mesmas na ausência do programa; ii) a intervenção não deve afetar o grupo de comparação, direta ou indiretamente; e iii) os resultados do grupo de controle deveriam ser os mesmos do grupo de tratamento se ambos recebessem o programa (ou não). (GERTLER *et al.*, 2018)

Um risco é a obtenção de estimativas falsas do contrafactual, quando se faz a simples comparação de resultados antes e depois de um programa, pois outras variáveis, além da intervenção, também podem ter influenciado os resultados obtidos, ou seja, os efeitos da variável de intervenção não são isolados. Outro caso é quando se compara grupos inscritos voluntariamente e grupos não inscritos no programa, quando se observa viés na estimativa de impacto do programa, ou viés de seleção, decorrente de diferenças subjacentes em termos de motivação, habilidades e outros fatores que distinguem os dois grupos. (GERTLER *et al.*, 2018)

Uma estimativa válida de um efeito de programa é obtida quando a diferença entre o resultado observado com a exposição do programa e a estimativa do resultado contrafactual que teria ocorrido sem a exposição representa precisamente suas respectivas condições. A estimativa tem validade interna quando é uma representação precisa do efeito real para os participantes do programa para os quais é estimada. A validade externa

é possível quando as conclusões são generalizadas para toda a população-alvo, embora nem todos tenham participado da avaliação. (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019).

A avaliação de impacto se desenvolve por meio de métodos quase experimentais e usa métodos quantitativos para a coleta e o tratamento de dados, bem como modelos de análise estatísticos e econométricos. Cada um desses métodos carrega suas próprias suposições sobre a natureza do potencial viés de seleção na segmentação e participação do programa, e as premissas são cruciais para desenvolver o modelo apropriado para determinar os impactos do programa. (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010) A escolha do método é feita em função das características operacionais do programa que está sendo avaliado, em especial pelos recursos disponíveis, critérios de elegibilidade para seleção dos beneficiários e cronograma de implementação. (GERTLER *et al.*, 2018)

Os métodos de seleção aleatória, de variáveis instrumentais e de regressão descontínua apoiam-se em regras explícitas de alocação dos beneficiários dos programas para produzir estimativas confiáveis do contrafactual, minimizando suposições e restrições. Quando as regras de seleção dos beneficiários da política pública não forem tão claras ou quando a adoção de nenhum dos três métodos já descritos for viável, podem ser usados os métodos de diferença em diferenças e de pareamento, os quais oferecem um conjunto adicional de ferramentas que viabilizam a avaliação, mas que exigem a assunção de pressupostos mais fortes. (GERTLER *et al.*, 2018)

No presente caso, os fatores que influenciam a participação dos municípios na campanha não são claros e podem conter aspectos subjetivos, o que inviabiliza a adoção de métodos avaliativos apoiados em regras específicas de alocação. Assim, a presente pesquisa adota o método diferença em diferenças, combinado com o pareamento por escore de propensão, que se mostraram viáveis.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Na presente seção será traçado um panorama sobre políticas públicas educacionais brasileiras, com destaque para a meta de universalização da pré-escola prevista no Plano Nacional de Educação e para os resultados de monitoramentos e avaliações realizados sobre a sua execução. Também será descrita a campanha de Busca Ativa Escolar, que é a política pública objeto da presente pesquisa. Alguns estudos nacionais e internacionais sobre os reflexos a universalização da pré-escola também serão apresentados, bem como sobre o combate à exclusão escolar no Brasil.

### 2.3.1 Plano Nacional de Educação

A previsão de um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, com o objetivo de articular e desenvolver o ensino em seus diversos níveis e integrar as ações do poder público constava na redação original da Constituição (CF, art. 214).

O primeiro PNE da era democrática teve vigência de 2001 a 2010, com objetivo de: i) elevar o nível global de escolaridade da população; ii) melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; iii) reduzir as desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública; e iv) democratizar a gestão do ensino público. (BRASIL, 2001) Contudo, na prática o plano não foi capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas públicas educacionais, já que a implementação do regime de colaboração entre os entes federativos encontrou obstáculos. Segundo Dourado (2010, p. 684-685),

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões.

Apesar disso, são constatados avanços, com destaque para a consolidação dos sistemas de avaliação na área da educação. Em 2004 foi criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), em complemento ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 1990, e ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de 1998. Destaca-se que a educação-pré-escolar ainda é sub-representada no SAEB, que somente foi aplicado em pré-escolas a partir de 2019 e de forma amostral.

A Emenda Constitucional n. 59/2009, que alterou o artigo 214, conferiu uma perspectiva mais participativa à elaboração do Plano Nacional de Educação. Nesse contexto, foi elaborado um novo plano que priorizou a coordenação federativa, o acesso à educação de qualidade e igualitária, bem como o desenvolvimento de um modelo equitativo de recursos. Após uma série de disputas políticas, o plano foi aprovado por meio da Lei n. 13.005/2014, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias para a política educacional brasileira no período de 2014 a 2024. (BRASIL, 2014) A meta 1, que se enquadra no bloco da universalização da alfabetização e ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais, foi assim descrita:



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. (BRASIL, 2014b)

O forte investimento na educação infantil, tornando central o atendimento de crianças de 0 a 5 anos, é considerado a tarefa e o grande desafio dos municípios. Para isso, o plano aponta para a necessidade de levantamento detalhado da demanda por creche e pré-escola, de modo a possibilitar a expansão, inclusive com a adoção de mecanismos de busca ativa de crianças no âmbito municipal. Foi projetado o apoio da União e dos Estados para a reestruturação e aparelhagem da rede física, bem como para a formação dos profissionais de educação. (BRASIL, 2014b)

O desenvolvimento de uma concepção sistêmica de gestão e a definição de formas de operacionalizarem também são destaques no plano, que propõe a gestores, profissionais da escola, estudantes, pais e sociedade em geral que superem a visão fragmentada da gestão própria da rede na elaboração dos planos de educação locais. Em decorrência da Constituição Federal, por exemplo, as metas relativas à pré-escola demandam essencialmente o esforço do município. No entanto, serão atingidas apenas se houver a contribuição das esferas estadual e federal, principalmente no que diz respeito ao financiamento, apoio técnico, diretrizes gerais, formação de professores, entre outros. Assim, o reconhecimento de cada uma das metas nacionais por todos os entes federativos, de acordo com as peculiaridades e proporções estabelecidas nos planos locais, é essencial para que o país possa avançar na universalização e na qualidade da educação. (BRASIL, 2014b) Essa intersetorialidade é um dos pressupostos da Campanha de Busca Ativa Escolar, descrita na próxima seção.

### 2.3.2 Campanha Busca Ativa Escolar

Em consonância com a estratégia 1.15 do Plano Nacional de Educação, a Campanha de Busca Ativa Escolar foi desenvolvida pelo UNICEF, em parceria com a UNDIME. Visa auxiliar os municípios no combate à exclusão escolar, dando apoio aos governos nas tarefas de identificar, registrar, controlar e acompanhar crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão escolar. (BUSCA ATIVA ESCOLAR [2021c]) Volta-se, assim, não somente às crianças e adolescentes que não estão matriculados nas redes de ensino, mas também àqueles que não tenham frequência regular ou estejam em risco de evasão.

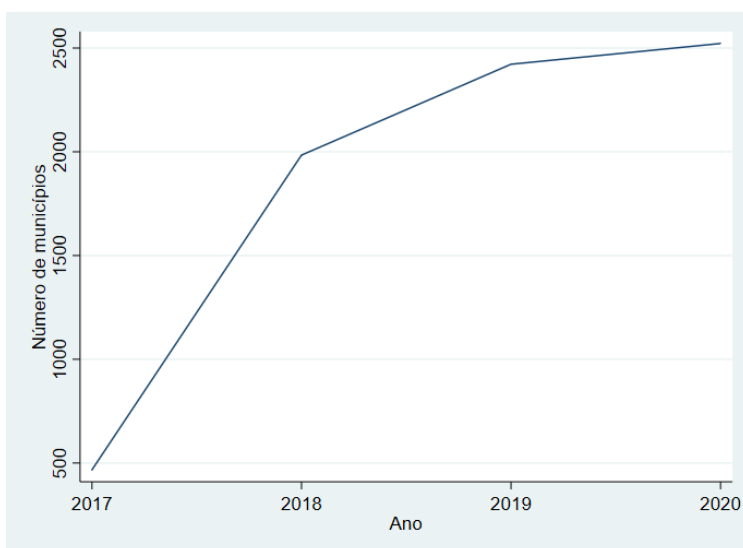
O Prefeito municipal é responsável pela adesão e pela definição do gestor da campanha, que deve facilitar a sua comunicação com os demais participantes, garantindo que as ações adotadas sejam intersetoriais. A rede conta ainda com um coordenador operacional, que planeja e acompanha o andamento das ações; supervisores institucionais, que recebem os alertas sobre crianças e adolescentes fora da escola e são responsáveis pelos encaminhamentos necessários para garantir a (re)matrícula e a permanência; técnicos verificadores, que visitam as famílias para compreender as razões da exclusão escolar e realizam uma análise técnica com o objetivo de assegurar a (re)matrícula; e ainda agentes comunitários, que são os responsáveis por fazer a busca ativa de crianças e adolescentes e crianças fora da escola, assim como de enviar os alertas. (BUSCA ATIVA, [2021c])

A política deve ser realizada intersetorialmente, conectando diferentes áreas do setor público municipal, como educação, saúde, assistência social e planejamento, para formar uma rede de proteção. Pode contar ainda com a participação de ONGs e sociedade civil (UNICEF, [2021]) Seu desenvolvimento ocorre por meio de duas frentes de ação, buscando conscientizar os atores responsáveis pela inclusão escolar, bem como a sociedade em geral, sobre o problema a ser enfrentado, e ainda propor planos práticos que contribuam para a solução. É prevista a criação de uma campanha de comunicação para engajar e envolver os atores locais, e ainda diversas ações voltadas aos públicos prioritários, que são as famílias, as escolas, a própria gestão pública e a mídia. (BUSCA ATIVA ESCOLAR [2021c])

Um dos focos da campanha é usar a tecnologia para garantir o direito das crianças e adolescentes à educação. Assim, o processo conta com uma ferramenta tecnológica para acompanhamento, a qual funciona como um grande banco de dados com vistas a facilitar a comunicação entre as áreas, armazenar dados importantes sobre cada caso acompanhado e apoiar na gestão das informações sobre a situação da criança e do adolescente no município e/ou estado. Os dados obtidos visam subsidiar o planejamento, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas garantidoras do direito à educação. (BUSCA ATIVA, [2021c])

O ciclo compreendido entre 2017 e 2020 contou com a participação de 2.522 municípios, de 22 estados brasileiros. A maioria das adesões ocorreu entre os anos de 2017 e de 2018, conforme se demonstra a seguir.

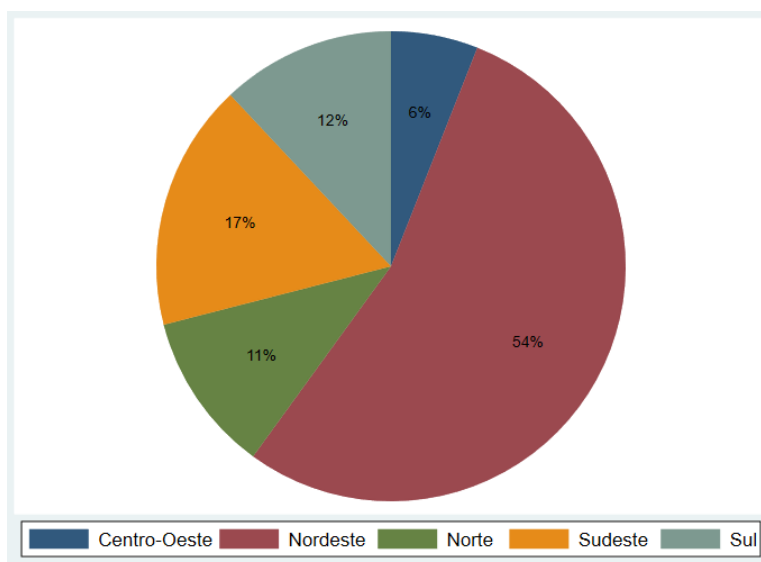
Figura 4 – Evolução das adesões municipais à Campanha de Busca Ativa Escolar, de 2017 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar, 2021.

A maior parte dos municípios que aderiu à Campanha de Busca Ativa Escolar entre 2017 e 2020 se encontrava na região Nordeste, como apresentado a seguir.

Figura 5 – Percentual de municípios aderentes à Campanha de Busca Ativa Escolar entre 2017 e 2020, por região.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar, 2021.

Proporcionalmente, a região Nordeste também foi a que teve maior percentual de adesão à campanha, que atingiu 75% dos municípios nordestinos. A região Norte também teve um alto percentual de adesão (63%), seguida por Centro-Oeste (33%) e, empatados, Sul e Sudeste (26%).

Dados da plataforma de Busca Ativa Escolar, extraídos em julho de 2020, apontam que mais de 100 mil crianças estavam sendo acompanhadas e, dessas, mais de 60 mil já haviam sido (re)matriculadas, sendo que as demais estavam em processo de retorno. Serviços de assistência social, saúde e proteção complementavam o acompanhamento pela área da educação. (BUSCA ATIVA, [2021d])

Destaca-se que em função da pandemia, a campanha foi readaptada com vistas a intensificar as ações e atender aos novos desafios impostos às redes de educação, com a elaboração de recomendações e orientações voltadas a situações de crises e emergências. (BUSCA ATIVA, [2021e]) Segundo a UNICEF, muitas famílias podem ter tido a sua condição de vulnerabilidade socioeconômica agravada em função da pandemia, com risco de aumento dos índices de abandono e evasão escolar. Assim, a mensagem principal passou a destacar a centralidade do direito à educação das crianças e adolescentes, ainda que em contexto de crise sanitária e econômica, com estímulo para que a rede de proteção social esteja alerta, seja fortalecida e atuante. (BUSCA ATIVA, [2021d])

A plataforma da Busca Ativa Escolar foi fechada em dezembro de 2020, tendo em vista o início de um novo ciclo de gestões municipais a partir de janeiro de 2021. Os dados históricos foram salvaguardados e disponibilizados às equipes assim que a readesão era feita. Nesse novo ciclo, 2.977 municípios, pertencentes a 22 estados, já haviam realizado a readesão e seguiam na campanha. (BUSCA ATIVA, [2021d])

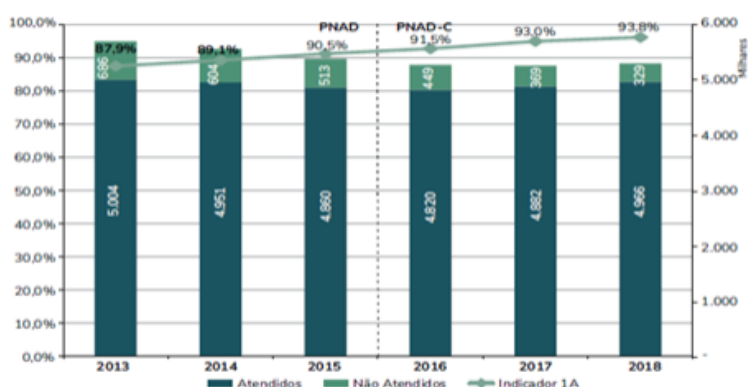
### 2.3.3 Monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024

Cabe ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Educação e ao Fórum Nacional de Educação a realização de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas sobre a execução do plano e o cumprimento das metas estabelecidas. (BRASIL, 2014a)

Nesse contexto, o primeiro relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) informou que a taxa de atendimento à população de 4 e 5 anos havia aumentado 18% desde 2004, passando para 89,6% em 2014, e apontou

para a necessidade de ampliação de esforços para que essa parte da meta 1 do PNE fosse atingida em 2016. (BRASIL, 2016) O relatório correspondente ao segundo ciclo de monitoramento demonstrou que a cobertura escolar da população entre 4 e 5 anos apresentava tendência de crescimento, embora a meta de universalização prevista para 2016 não tivesse se concretizado. Naquela época havia 450 mil crianças nessa faixa etária fora da escola e os estudos indicaram que caso a tendência de crescimento da cobertura se mantivesse, a meta seria alcançada entre 2018 e 2020. (BRASIL, 2018) O relatório do 3º ciclo de monitoramento, divulgado em 2020, apontou que a meta de universalização da pré-escola, prevista para 2016, ainda não havia sido alcançada. Em 2018, apesar de a cobertura ter chegado a 93,8%, ainda era necessário incluir cerca de 330 mil crianças para se atingir a universalização. O relatório conclui que a análise de tendência sugere que a meta poderia ser alcançada entre 2020 e 2024, se a tendência de crescimento fosse mantida. (BRASIL, 2020)

Figura 6 – População de 4 a 5 anos que frequenta pré-escola/creche no Brasil, de 2013 a 2018.



Fonte: INEP, 2020.

Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em 2015, mostrou ainda que mais de 55% dos 815 municípios pesquisados não realizavam a busca ativa de crianças em idade escolar que se encontravam fora da sala de aula (estratégia 1.15 do PNE). Por meio do Acórdão n. 2775/2017 – Plenário, o TCU concluiu que se não houvesse demanda manifesta, na qual os pais ou responsáveis procurassem a instituição de ensino, essas crianças poderiam ficar sem estudar (TCU, 2017).

Em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) confirmou o elevado nível de descumprimento das metas e estratégias estabelecidas no Plano, das quais a maioria não foi ou não será alcançada até o seu prazo final. (TCU, 2020)

Um olhar sobre o andamento das metas do Plano Nacional de Educação aponta que as dificuldades de incorporação dos últimos grupos populacionais a serem atendidos aumentam à medida em que a cobertura é ampliada para patamares mais altos. É cada vez mais difícil atender à parcela que ainda não foi incluída, o que exige políticas públicas diferenciadas para que se chegue à desejada universalização. (GOMES, 2017)

Assim, é urgente a necessidade de articulação sistemática entre os entes federados para garantir a expansão da oferta, corrigir desigualdades de cobertura, bem como encaminhar o levantamento da demanda e busca ativa de crianças, para avançar nos indicadores relativos ao atendimento educacional para essa faixa etária. (OLIVEIRA; GOUVEIA; ARAÚJO, 2018)

Como forma de compreender melhor variáveis e impactos da universalização da pré-escola, a seguir serão apresentados alguns resultados de estudos de âmbito nacional e internacional.

#### 2.3.4 Evidências internacionais sobre a universalização da pré-escola

Diversos estudos internacionais tratam dos impactos da educação infantil e, conseqüentemente, da pré-escola, sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças. Ganhos no desempenho escolar são apontados em meta-análises de pesquisas realizadas nos Estados Unidos desde os anos 2000, sendo que estudos mais recentes, que aprimoraram as metodologias de pesquisa, confirmaram esses resultados, mesmo que em menor amplitude. (SANTOS, 2015)

Em geral, os efeitos são heterogêneos, pois as crianças menos favorecidas tendem a ser as que mais se beneficiam. Nos Estados Unidos, estudo indicou que a frequência a programas com ambientes estimulantes ao conhecimento pode aprimorar as habilidades de leitura e matemática, compensando parcialmente as desvantagens dessas crianças, que em geral são menos propensas a residir em ambientes que facilitem a aprendizagem, têm menos livros em casa e têm interações verbais menos estimulantes (MAGNUSON; RUHM; WALDFOGEL, 2007).

No entanto, os resultados das pesquisas não são unânimes. Avaliação realizada na Dinamarca confirmou que a frequência a escolas de alta qualidade aos 3 anos de idade

estaria associada a melhor desempenho cognitivo aos 11 anos, bem como os efeitos provavelmente maiores para crianças provenientes de famílias com renda mais baixa. Nos Estados Unidos essa pesquisa não identificou diferenças nos benefícios obtidos pelas crianças mais pobres em relação àquelas provenientes de ambientes com melhores condições. (GOSTA *et al.*, 2012)

Posteriormente, foram novamente confirmados os efeitos positivos superiores da universalização da educação precoce para as crianças estadunidenses que se encontravam em desvantagem econômica e social, tanto em relação a testes de conhecimento, quanto a habilidades não cognitivas (autocontrole, motivação e perseverança), podendo ser determinantes para a geração de impactos socioeconômicos de longo prazo. (CASCIO, 2015).

O desenvolvimento socioemocional das crianças também é afetado positivamente pela educação, porém com efeitos de menor magnitude e mais duradouros do que os impactos sobre o seu desenvolvimento cognitivo, com resultados sobre salários, saúde, envolvimento com violência e formação de família. (HECKMAN, PINTO; SAVELYEV, 2013)

A durabilidade dos efeitos parece estar relacionada também com a qualidade da pré-escola. Estudo longitudinal no Reino Unido apontou que apenas as pré-escolas de média ou alta qualidade tiveram efeitos duradouros com relação aos desempenhos acadêmico e sociocomportamental. (TAGGART; MELHUIH; SAMMONS; SIRAJ-BLATCHFORD, 2011).

Estudos têm demonstrado que a qualidade importa, pois se a escola tiver uma qualidade inferior, a situação dessas crianças pode piorar (CASCIO, 2015). O tamanho da classe, a educação do professor e a razão entre professor/aluno afetam o desenvolvimento das crianças, no entanto há um limite para que os custos não superem os benefícios<sup>3</sup>. A adição de programas voltados para os pais (com foco em permitir o aprimoramento das habilidades das crianças e do próprio comportamento parental) e ainda o desenho de currículos baseados em habilidades podem exercer impacto positivo no desenvolvimento das crianças (JOO *et al.*, 2020).

No que diz respeito à progressão dos alunos, evidências internacionais apontam para um impacto significativo estatisticamente e importante em sua magnitude. (SANTOS, 2015)

---

<sup>3</sup> Não haveria vantagens com classes com menos de 20 crianças ou com razão menor que 10:1.

### 2.3.5 Evidências nacionais sobre a universalização da pré-escola

Estudo brasileiro verificou um impacto positivo do acesso à escola na primeira infância sobre o nível educacional atingido e sobre a inserção no mercado de trabalho. (BARROS; MENDONÇA, 1999) Potenciais efeitos benéficos sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças também são apontados. A importância da idade de entrada no sistema escolar foi confirmada em pesquisa, que observou, em todas as séries, um desempenho melhor dos alunos que fizeram a pré-escola em relação aos que entraram apenas na primeira série, indicando que investimentos públicos no começo do ciclo de ensino têm maiores chances de obter sucesso (MENEZES FILHO, 2011). Os efeitos, entretanto, não são duradouros, pois esse impacto diminui ao longo do ciclo educacional. (NEUBAUER; DAVIS; ESPÓSITO, 1996)

Impactos heterogêneos também foram verificados no contexto brasileiro, com indicação de que programas voltados à pré-escola têm potencial para diminuir as desigualdades educacionais, considerando que crianças vulneráveis, que têm um ponto de partida mais baixo, apresentaram desenvolvimento em linguagem mais acelerado em comparação às demais (KOSLINSKI; BARTHOLO, 2020a).

A influência da qualidade da pré-escola foi confirmada em estudo que identificou impactos estatisticamente relevantes da qualidade da pré-escola sobre as notas da Provinha Brasil (CAMPOS *et al.*, 2011)

Com relação à progressão dos alunos, análise sobre a relação da educação pré-primária e salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil mostrou que a pré-escola tem relação positiva com a conclusão dos quatro ciclos escolares (com efeito marginal crescente nos três primeiros), sendo associada com o aumento de um ano e meio de escolaridade e 16% na renda (CURI; MENEZES FILHO, 2009).

No que diz respeito às políticas públicas educacionais voltadas ao combate à evasão e ao abandono escolar no Brasil, os estudos têm se preocupado mais com as causas desse problema do que com os programas e ações realizadas para combatê-lo. Essas políticas têm se direcionado para reduzir dificuldades encontradas pelos estudantes para permanecer na escola, como a melhoria do transporte escolar para lidar com a questão geográfica, especialmente de crianças e adolescentes que habitam comunidades ribeirinhas e rurais. Outros programas têm por escopo o oferecimento de serviços de saúde aos estudantes matriculados na rede pública, alimentação, material didático, bem como o enfrentamento da violência. (SILVA *et al.*, 2020) Destaca-se o Programa Bolsa



Família, cuja efetividade em relação à diminuição dos índices de abandono e evasão já foi verificada. (SANTOS *et al.*, 2019) A omissão de governo e das escolas na busca desses alunos também é apontada em estudos, como reflexo de falta de foco nas ações públicas educacionais. (FIGUEIREDO; SALLES, 2017).

E é justamente para o fortalecimento da busca de crianças que não estão matriculadas nas redes de ensino ou que estão em risco de evasão que se volta a Campanha de Busca Ativa Escolar, cujo impacto é avaliado na presente pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de avaliar o impacto da adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar foi realizada esta pesquisa que tem caráter descritivo-explicativo, de perfil quantitativo e com utilização de ferramental estatístico para a análise econométrica. A pesquisa se desenvolveu por meio de um teste de hipóteses, para a avaliar do impacto da variável independente de interesse - adesão dos municípios brasileiros à Campanha de Busca Ativa Escolar - sobre a variável dependente - taxas de matrícula em pré-escola - e, consequentemente, sobre esse aspecto da meta 1 do Plano Nacional de Educação.

#### 3.1 FONTE DE DADOS

Os dados usados no presente trabalho foram extraídos de fontes distintas, que serão descritas na presente seção, e referem-se aos 5.568 municípios brasileiros, os quais constituem a amostra da pesquisa.

Dados relativos à variável de interesse, que são as taxas de matrículas bruta e líquida em pré-escolas, foram disponibilizados pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em relatório inédito que será publicado na Plataforma Primeira Infância Primeiro. Criada em 1965, a Fundação, que inicialmente tinha como propósito incentivar a pesquisa e o conhecimento no campo da hematologia, atualmente tem sua atuação voltada para a causa da primeira infância e tem projetos relevantes nessa área, sobretudo relacionados à educação infantil. Ressalta-se que no Brasil não há dados oficiais sobre taxas de matrícula, cujo cálculo é realizado por órgãos de controle e por outras organizações da sociedade civil, a partir de diferentes metodologias, em geral com base nos dados do censo escolar e de estimativas populacionais.

As informações relativas à variável de tratamento, que é a adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar, no período de 2017 a 2020, foram obtidas junto à coordenação nacional da campanha e servem de base para a montagem dos grupos de tratamento e de controle.

Dados relativos às características demográficas e socioeconômicas municipais foram usados como variáveis do modelo de pareamento, possibilitando que fossem definidos os municípios comparáveis entre si. Assim, foram adotadas como variáveis de controle: população, Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*), taxa de mortalidade infantil, despesas liquidadas da educação infantil, média de alunos por turma

de pré-escola, número de estabelecimentos de pré-escola pública e proporção de docentes com ensino superior completo.

Dados sobre a população foram obtidos por meio dos resultados do Censo de 2010 e de estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O PIB *per capita* municipal também foi extraído dessa base pública, no entanto está disponível somente até o ano de 2018, que foi usado como parâmetro nas estatísticas descritivas de 2020.

As taxas de mortalidade infantil foram calculadas a partir de dados constantes do Tabnet, que é um aplicativo onde o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) disponibiliza indicadores da área da saúde dos brasileiros. Foi feita a relação entre o número de nascimentos por residência da mãe e número de óbitos de crianças menores de um ano, por residência.

As informações relativas às despesas liquidadas da educação infantil foram extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos dados consolidados das finanças municipais (FINBRA).

Os dados relativos à média de alunos por turma de pré-escola, número de estabelecimentos de pré-escola pública e proporção de docentes com ensino superior completo provêm do Observatório da Criança, da Fundação ABRINQ, criada em 1990, pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) para trabalhar em favor das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Brasil.

### 3.2 ANÁLISE DOS DADOS

O teste de hipóteses foi realizado por meio da aplicação do método diferença em diferenças com pareamento por escore de propensão no período anterior à implementação do tratamento, possibilitando que fossem comparadas, ao longo do tempo, as mudanças nos resultados entre os municípios que participaram do programa (grupo de tratamento) e os municípios que não participaram (grupo de controle). Na análise foi usado o *Software for Statistics and Data Science* (STATA), versão 15.1.

Conforme exposto anteriormente, é possível usar o método diferença em diferenças quando a regra de seleção dos beneficiários de um programa não for muito clara. Esse método assume que a heterogeneidade não observada entre os grupos está presente, mas que não varia com o tempo. Considerando dados de observações anteriores e posteriores à intervenção, fixa esse componente e possibilita a avaliação.

(KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010). Assim, é adicionada uma série temporal de comparação à de intervenção, comparando os resultados pré e pós-intervenção em locais que implementaram o programa (grupos de tratamento), com mudanças análogas antes e depois em locais nos quais ele não foi implementado (grupo de controle). (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019)

Na presente pesquisa, foi considerado como o período imediatamente anterior à intervenção o ano de 2016, já que a adesão à campanha foi progressiva de 2017 até 2020, quando o primeiro ciclo foi finalizado. Considerou-se o ano de 2020 como o imediatamente posterior, tendo em vista que os dados relativos às taxas de matrícula de 2021 ainda não estão disponíveis. O modelo também foi testado excluindo os municípios que haviam aderido à campanha no ano de 2020, porém o resultado não foi alterado, já que representam menos de 4% do total de adesões.

Assumindo a hipótese de tendências paralelas, isto é, de que não há diferenças que variem no tempo entre os grupos de tratamento e de comparação, considerou-se que, sem tratamento, os resultados dos grupos aumentam ou diminuem na mesma proporção. Isso se deve ao fato de conseguir controlar as diferenças entre os grupos que são constantes ao longo do tempo, mas não ser capaz de eliminar diferenças que se modificam. Se as tendências dos resultados para os dois grupos fossem diferentes, o efeito estimado do tratamento seria inválido ou enviesado, já que a tendência do grupo de comparação não seria uma estimativa válida para tendência contrafactual do grupo de tratamento. (GERTLER *et al.*, 2018)

No presente caso, como os dados do ano 2016 (último ano anterior à implementação da Campanha de Busca Ativa Escolar) sobre os resultados de interesse (taxas de matrícula em pré-escola) estão disponíveis, o método diferença em diferenças foi combinado com o de pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*), para reduzir o risco de viés de estimativa. Foram usadas técnicas estatísticas para, a partir de características observáveis, mais semelhantes o possível, encontrar uma unidade (ou um conjunto) não tratada que possa ser comparada com uma unidade (ou um conjunto) tratada. O critério foi a probabilidade de cada unidade (ou conjunto) se inscrever no programa e a comparação foi feita entre aqueles que têm o escore de propensão mais próximo. (GERTLER *et al.*, 2018) Deve-se ter em conta que por si só a técnica do pareamento seria incapaz de considerar características não observáveis, que

poderiam explicar, por exemplo, porque um determinado grupo de municípios aderiu à Campanha de Busca Ativa Escolar, o que também afetaria os resultados.

A variável independente de interesse, que é a adesão dos municípios à Campanha Busca Ativa Escolar, foi a base para a formação do grupo de tratamento, composto pelos municípios que realizaram a adesão nos anos de 2017 a 2020, e do grupo de controle, formado pelos municípios que não aderiram ao programa nesse período.

O pareamento dos municípios foi feito por escore de propensão, considerando os dados do ano de 2016, último ano antes da campanha ter iniciado. Foram utilizadas as variáveis observadas de população, PIB *per capita*, taxa de mortalidade infantil, despesas liquidadas da educação infantil, média de alunos por turma de pré-escola, número de estabelecimentos de pré-escola pública e proporção de docentes com ensino superior completo, para estimação do pareamento, além de *dummies* de UF. Como a probabilidade de serem encontrados municípios com exatamente o mesmo escore de propensão é remota, o pareamento foi feito com o vizinho mais próximo, possibilitando que fosse encontrado um município de comparação que tivesse o escore de propensão mais próximo de cada um dos municípios tratados. Foi definido também que haveria possibilidade de repetição, isto é, um município de controle pôde ser considerado como referência para mais de um município tratado. A amostra foi mantida apenas na região de suporte comum, para melhorar a qualidade das combinações. E o modelo usado foi o *probit*, que assume a distribuição normal. Histograma com a densidade dos grupos de tratamento e de controle encontra-se no Apêndice B.

Foi aplicado ainda um teste-t de diferenças de médias populacionais para os dados pareados, no intuito de avaliar a hipótese nula de que as médias das variáveis observáveis entre os grupos de tratamento e de controle de são iguais, verificando a similaridade entre eles.

A avaliação do impacto do tratamento partiu da análise da variável dependente - taxas municipais de matrícula bruta e líquida em pré-escola em 2016 e 2020, para o grupo de tratamento e o de controle. A estimativa do contrafactual foi obtida a partir do cálculo da mudança dos resultados antes e depois da intervenção para os grupos de tratamento e de controle. A diferença entre as diferenças para os resultados do grupo de tratamento em relação ao grupo de comparação corresponde ao impacto do programa.

Para que as estimativas do efeito do programa não sejam consideradas tendenciosas, buscou-se garantir que a base para a seleção nas amostras do estudo fosse

a mesma antes e depois do momento em que a intervenção foi introduzida. (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2019)

A estratégia de diferença em diferenças utilizadas, após pareamento dos grupos, foi definida pela seguinte equação:

$$TM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \times Tempo_t + \beta_2 \times Tratado_i + \delta \text{Tratado}_i \times Tempo_t + u_{i,t}$$

Onde:

$TM_{i,t}$  é a variável de interesse que, nesse estudo, corresponde à taxa de matrícula bruta e líquida do município  $i$ , no ano  $t$ ;  $\beta_0$  é o valor esperado da variável de interesse quando se analisa o grupo de controle antes da mudança;  $\text{Tratado}_i$  é a variável *dummy* que assume valor 1 quando município aderiu ao programa;  $Tempo_t$  é uma *dummy* que assume valor 1 no ano de 2020; e  $u_{i,t}$  é o termo de erro aleatório. Dadas as hipóteses do método, o coeficiente  $\delta$  mede o impacto da Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrículas dos municípios participantes.

O modelo foi estimado com erros robustos clusterizados a nível de UF, para minimizar vieses nos erros padrão dos coeficientes.

Nesse contexto, a combinação do método diferença em diferenças, que controla as características não observáveis constantes ao longo do tempo, com o pareamento, que possibilita uma melhor relação entre grupo de tratamento e grupo de controle, permitiu que o risco de viés de estimativa fosse reduzido e que a avaliação de impacto fosse mais robusta.

Esse método foi aplicado, por exemplo, para avaliar o impacto das configurações de séries das escolas públicas sobre os resultados escolares dos alunos. Foi desenvolvido um modelo considerando a homogeneidade da coorte de alunos e comparado o desempenho de alunos do 5º ano do ensino fundamental de escolas de apenas anos iniciais (1º a 5º ano) e os de escola de ensino fundamental completo (1º a 9º ano). Os resultados teóricos foram confirmados a partir da adoção de modelos de PSM e PSM com Diff-in-Diff como estratégia de identificação. Também foram feitos testes e especificações alternativas para confirmar a robustez das estimativas. (WINK; PAESE; GRIEBELER, 2021)

### 3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A disponibilidade de dados para a pesquisa se constituiu num fator limitante para a sua realização. Não foram disponibilizados dados acerca da quantidade de crianças de

0 a 3 anos que foram atendidas em decorrência da campanha e do percentual de crianças de 4 a 5 anos que participaram do programa nos municípios.

Outra questão diz respeito à impossibilidade de se relacionar, por exemplo, a pesquisa aos dados resultantes das respostas dos secretários municipais de educação no SAEB, tendo em vista que os resultados divulgados não fazem a vinculação com o município de origem.

Além disso, a data de referência para os dados informados no censo escolar de 2020, que usualmente era última quarta-feira do mês de maio, foi antecipada para 11 de março. Assim, as informações do censo escolar 2020, que inclusive são usadas como base para o cálculo das taxas de matrícula, retratam a situação no momento imediatamente anterior à pandemia, sem considerar seu impacto sobre os dados educacionais coletados. Já os dados do censo escolar de 2021, que devem refletir esses impactos, serão divulgados somente no início do ano de 2022.

No presente estudo não foram realizados testes sobre a validade da hipótese de tendências paralelas. Também não foi prevista a adoção de métodos complementares, com base em métodos mistos, avaliações de processos, análises de custo-benefício ou de custo efetividade. E ainda, não foram enfrentadas outras questões, como reflexos sobre a evasão escolar, a aprendizagem e a qualidade do ensino, aspectos complementares para que se possa considerar atendido o direito à educação das crianças em idade pré-escolar.

Por fim, a fidedignidade dos dados obtidos não pôde ser avaliada, o que deve ser considerado na análise dos resultados obtidos.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados das adesões municipais sobre as taxas de matrículas, brutas e líquidas, em pré-escola serão discutidos nessa seção, bem como a validade do pareamento por escore de propensão que foi realizado.

O teste aplicado adotou o método diferença em diferenças, combinado com o pareamento por escore de propensão, e objetivou confirmar ou refutar a hipótese de pesquisa, segundo a qual “a adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar tem relação significativa com o aumento nas taxas de matrícula em pré-escolas municipais”.

### 4.1 EFEITOS DA ADESÃO À CAMPANHA DE BUSCA ATIVA

A partir da comparação temporal entre as taxas de matrículas dos 1.908 municípios do grupo de tratamento e dos 1.870 municípios do grupo de comparação que foram pareados constatou-se que, para o Brasil, com intervalo de confiança de 95%, é possível afirmar que não há evidências de que o impacto estimado seja diferente de zero, tanto para as taxas brutas, quanto para as taxas líquidas de matrículas. Sendo assim, com base na metodologia utilizada, rejeita-se a hipótese nula estabelecida. Salienta-se que, em função do período da análise, os dados relativos às taxas de matrículas consideradas na pesquisa não haviam sido impactados pela pandemia. A tabela a seguir sintetiza os resultados obtidos:

Tabela 1 – Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas de matrículas brutas e líquidas – Brasil (IC95%).

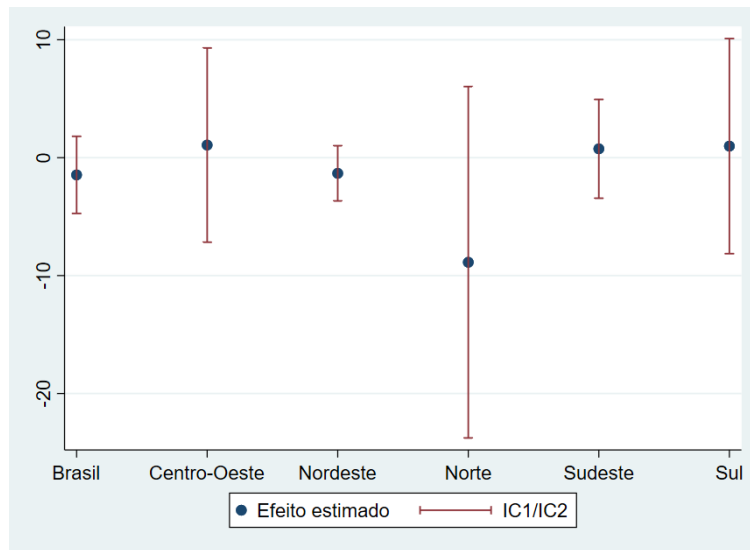
Taxas Brutas	IC1	IC2	Taxas Líquidas	IC1	IC2
-1,46	-4,73	1,81	-1,73	-4,54	1,08

Fonte: Elaborada pela autora, com base no teste de diferença em diferenças combinado com pareamento por escore de propensão.

Buscou-se verificar ainda a possibilidade de existirem resultados heterogêneos entre as regiões do Brasil. No entanto, as evidências também não confirmam que o impacto estimado em todas as regiões, tanto em relação às taxas de matrículas brutas quanto às líquidas, seja diferente de zero, como segue:

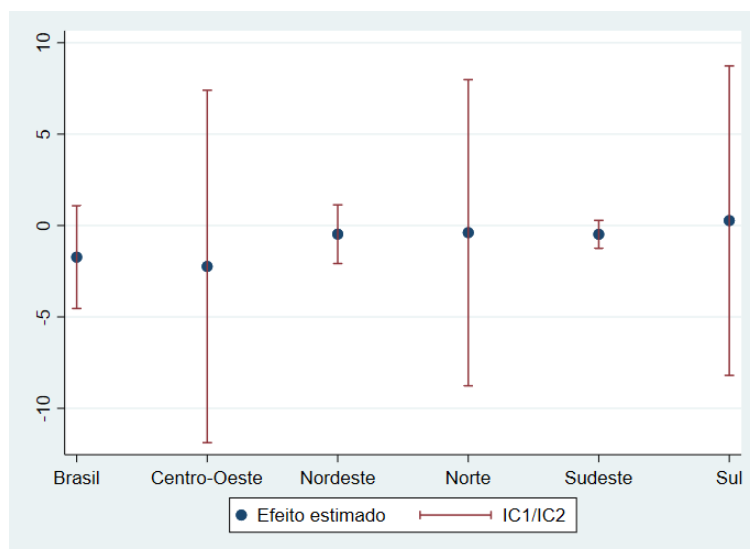


Figura 7 – Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas de Matrículas Brutas por Região (IC 95%).



Fonte: Elaborado pela autora, com base no teste de diferença em diferenças combinado com pareamento por escore de propensão.

Figura 8 – Efeito da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre Taxas líquidas de matrículas (IC 95%).



Fonte: Elaborado pela autora, com base no teste de diferença em diferenças combinado com pareamento por escore de propensão.

Assim, o modelo, que foi desenvolvido para explorar possíveis efeitos regionais heterogêneos, encontrou limitação na própria ausência de impacto significativo sobre as taxas de matrícula em pré-escola, quando analisadas as regiões brasileiras.

Com relação aos resultados obtidos, destaca-se que a avaliação de uma política pública se destina ao aprimoramento dos gastos, da gestão e da efetividade das ações, sobretudo as estatais. No presente caso, a campanha contou com a adesão de milhares de municípios brasileiros e os resultados da avaliação do seu impacto sobre taxas de matrículas em pré-escolas municipais podem ser utilizados na tomada de decisão sobre essa política pública, sobretudo quanto ao seu aperfeiçoamento, adoção, expansão, solução ou descontinuidade. Como se trata de uma política que foi criada por entidades não governamentais, também se presta a fornecer subsídios a esses agentes.

Os resultados estimados também reforçam o entendimento de que as políticas de combate à exclusão escolar são intersetoriais e envolvem outros aspectos, além da busca de crianças que estão fora da escola, como questões raciais, pobreza, violência e baixa escolaridade dos pais, mães ou responsáveis. Dificuldades de acesso em virtude da geografia, falta de documentação das crianças e infraestrutura precária do sistema escolar também podem ter limitado os efeitos da política pública analisada. Destaca-se que estão sendo buscados os últimos grupos populacionais a serem atendidos e que as dificuldades para a sua inclusão tendem a aumentar à medida em que a cobertura é ampliada para patamares mais elevados.

Ressalta-se que a avaliação de impacto se deu apenas em relação às taxas de matrículas em pré-escolas, não tendo sido investigados seus efeitos sobre taxas de outros níveis educacionais para os quais a campanha também se direciona, como o ensino fundamental e o ensino médio.

A avaliação também não investigou os efeitos da adesão à campanha sobre a evasão e o abandono escolares. Destaca-se que a Campanha de Busca Ativa Escolar se direciona não apenas às crianças que estão fora da escola, cujo ingresso poderia impactar sobre as taxas de matrículas, sendo voltada também às crianças já matriculadas, mas que estão sob risco de evasão ou abandono, cuja permanência não deve ter impactado sobre as taxas de matrículas.

Além disso, destaca-se que a campanha foi iniciada em meados de 2017, contando com a adesão progressiva dos municípios até o ano de 2020, quando se encerrou o primeiro ciclo, período temporal adotado na presente pesquisa. Deve-se ter em conta ainda que se trata de uma campanha que qualifica e oferece ferramentas para que gestores e educadores empreendam a busca ativa. Sendo assim, pode ser necessário mais tempo para que a política produza resultado sobre os indicadores, já que na análise foram

consideradas como variáveis dependentes as taxas de matrículas brutas e líquidas em pré-escola de 2020, pois as relativas ao ano de 2021 ainda não estavam disponíveis.

Destaca-se que a busca ativa de crianças que estejam fora da pré-escola já é uma estratégia estabelecida no Plano Nacional de Educação, sendo assim é possível que municípios identificados como controle desenvolvessem a busca ativa sem estarem vinculados à campanha desenvolvida pela UNICEF, fazendo com que os efeitos da adesão tenham sido subestimados. Adiante será discutida a possibilidade de adoção do modelo metodológico desenvolvido na presente pesquisa para avaliação do impacto da estratégia do PNE sobre taxas de matrículas em pré-escola e em outros níveis educacionais.

Outra possibilidade é que mesmo que tenham sido identificadas crianças em idade pré-escolar sem matrícula, não houvesse vagas disponíveis nas redes municipais de ensino, em virtude de as escolas já estarem com sua capacidade de atendimento saturada. É possível também que não houvesse transporte escolar disponível para essas crianças, dificultando o seu acesso, ou que não houvesse interesse das próprias famílias.

Nesse contexto, confirma-se o entendimento de que uma série de questões precisa ser enfrentada para que a exclusão escolar seja de fato superada. A presente pesquisa busca contribuir para esse enfrentamento, na medida em que avalia o impacto de uma política pública voltada ao combate da exclusão e, como será descrito adiante, pode ser aprimorada para alcançar outras variáveis dependentes, como a evasão e o abandono escolar, e ainda outras variáveis dependentes de interesse, como a implementação da própria estratégia de busca ativa do PNE, independentemente de adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar.

#### 4.2 PAREAMENTO POR ESCORE DE PROPENSÃO

Apresenta-se a seguir os resultados obtidos no pareamento por escore de propensão, que foi usado para criar o grupo de comparação, conforme foi definido na metodologia da pesquisa.

Os dados usados foram os da linha de base, isto é, do ano de 2016, que foi imediatamente anterior ao início da intervenção. Foram detectados fatores que influenciavam a propensão dos municípios aderirem ou não à campanha, como população, despesas liquidadas com educação infantil, PIB *per capita*, média de alunos na pré-escola, proporção de docentes da pré-escola com ensino superior, número de

estabelecimentos de pré-escola pública e taxa de mortalidade infantil, além de *dummies* de UF.

Os escores de propensão foram estimados com base nessas variáveis para se obter grupos que fossem o mais semelhante possível e o tamanho da amostra foi limitado à área de suporte comum, na qual as unidades comparáveis podiam ser observadas. O resultado foram 1.908 municípios de tratamento e 1.870 municípios de comparação.

Com o objetivo de testar a qualidade das combinações dos grupos de tratamento e de controle foi aplicado ainda um teste-t de diferenças de médias populacionais para os dados pareados, que verifica a diferença entre as variáveis consideradas no modelo.

A partir do teste realizado e com base nos resultados de valor-p obtidos é possível confirmar a validade do modelo de PSM utilizado para o pareamento a nível de Brasil, como segue:

Tabela 2 – Teste-t de variáveis observadas, pós pareamento<sup>4</sup>

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	-1,40	0,462
Despesas liquidadas com educação infantil	0,30	0,837
PIB per capita	2,00	0,459
Média de alunos por turma de pré-escola	-4,40	0,161
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	4,30	0,194
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	-9,90	0,002
Taxa de Mortalidade Infantil	-5,70	0,058

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos resultados do teste-t.

Destaca-se que foi testada também a validade do PSM usado para verificar o impacto sobre taxas de matrículas de cada região brasileira. Assim, os mesmos testes-t foram feitos por região, encontrando-se no Apêndice A. Em complemento, no apêndice B está o histograma de densidade entre os grupos de tratamento e de controle.

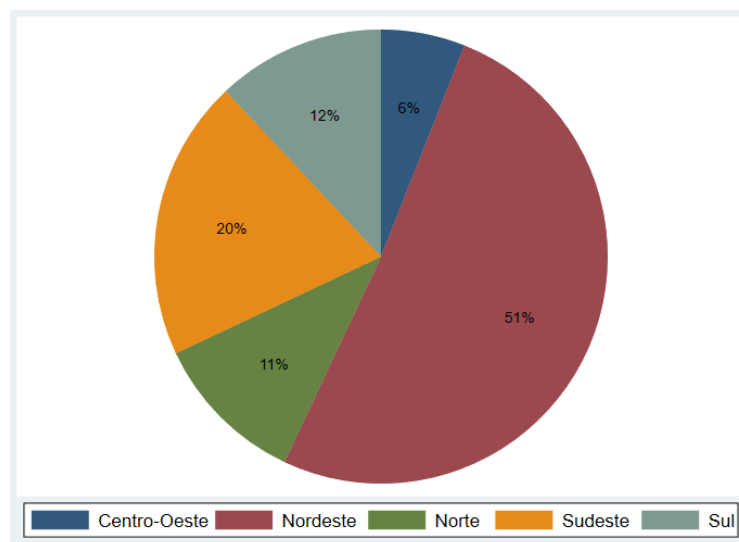
#### 4.2.1 Estatísticas Descritivas

As estatísticas descritivas das variáveis do modelo de PSM (Apêndice C) apresentam as médias das características observáveis dos grupos de tratamento e de controle, segundo as variáveis que foram selecionadas na dissertação, considerando os

<sup>4</sup> Não consta o resultado das *dummies*.

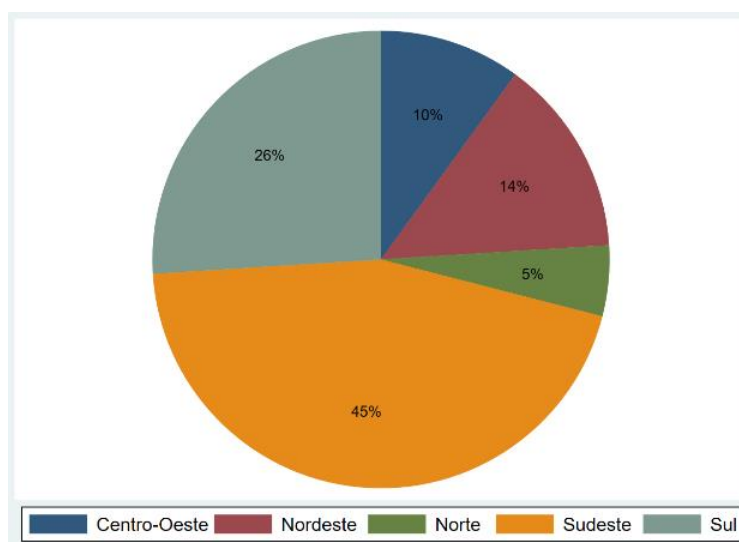
dados do ano final analisado (2020). Com relação à adesão ao tratamento, indicaram que 51% dos municípios pareados que realizaram a busca ativa encontravam-se na região Nordeste e que entre aqueles que não aderiram à campanha 45% estavam no Sudeste, como se observa a seguir:

Figura 9 – Percentual de municípios de tratamento que compõem o PSM, por região.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados fornecidos pela Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar e no PSM.

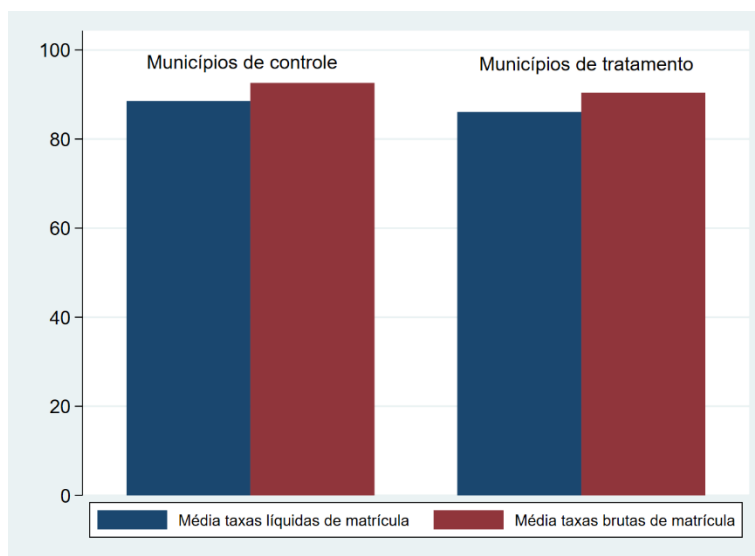
Figura 10 – Percentual de municípios de controle que compõem o PSM, por região.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados fornecidos pela Coordenação Nacional da Campanha de Busca Ativa Escolar e no PSM.

As estatísticas descritivas demonstram que em 2020 as taxas brutas e líquidas de matrícula em pré-escola dos municípios que aderiram à campanha permaneceram ligeiramente inferiores às taxas dos municípios que não aderiram, como segue:

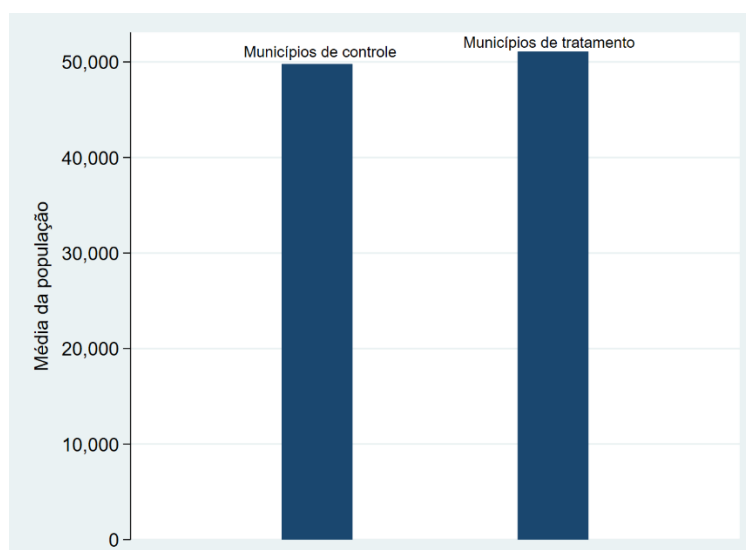
Figura 11 – Média das taxas brutas e líquidas de matrícula GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados fornecidos pela FMCSV e no PSM.

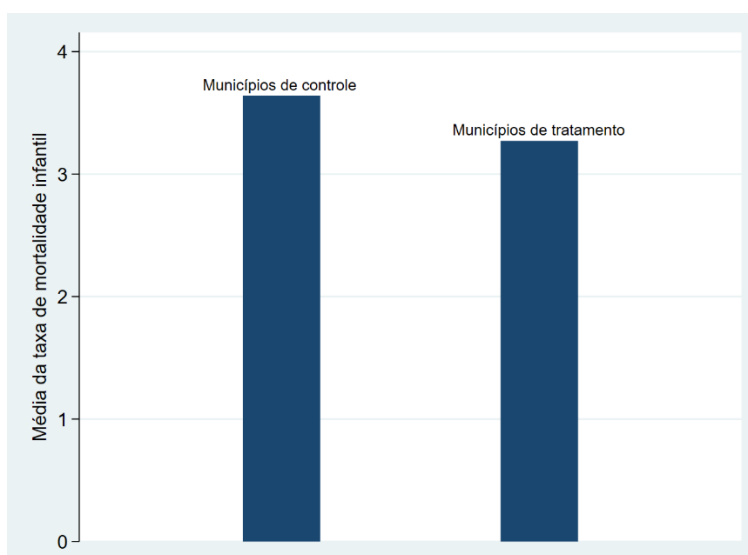
Os dados sociodemográficos demonstram a proximidade do porte populacional dos municípios de tratamento e de controle e ainda que os municípios que não aderiram à campanha apresentavam índices maiores de mortalidade infantil no ano de 2020.

Figura 12 – Média da população GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE e no PSM.

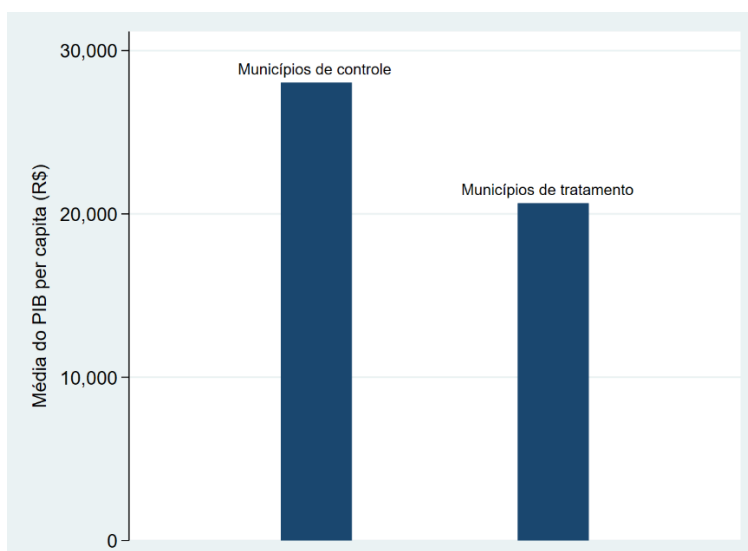
Figura 13 – Média da taxa de mortalidade infantil GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do DATASUS e no PSM.

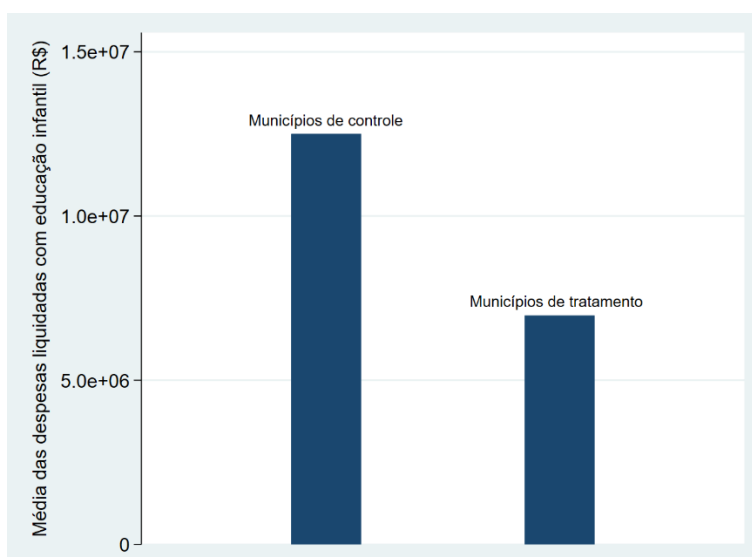
Além disso, com base em dados econômicos, verifica-se que os municípios que aderiram à campanha tinham menor PIB *per capita* e realizaram menor montante de despesas liquidadas com educação infantil:

Figura 14 – Média do PIB *per capita* GT e GC – 2020 (R\$).



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE e no PSM.

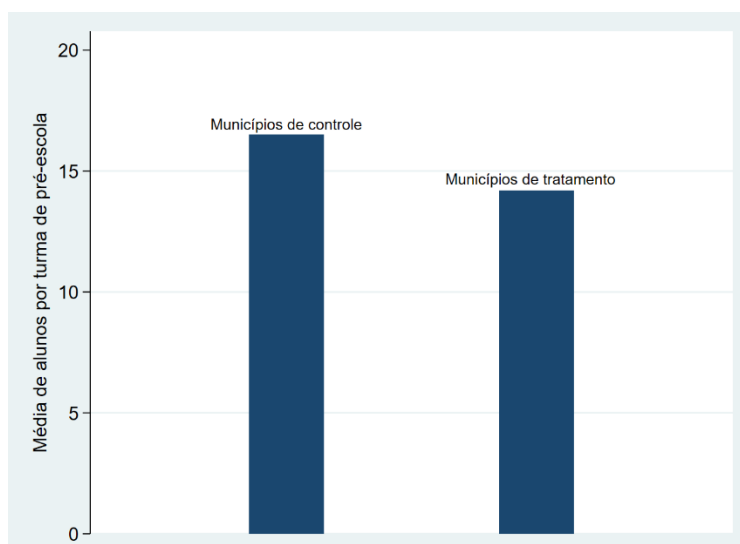
Figura 15 – Média de despesas liquidadas com educação infantil GT e GC – 2020 (R\$).



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da STN e no PSM.

Dados sobre a estrutura educacional dos municípios também foram considerados no modelo e as estatísticas descritivas indicaram que em 2020 os municípios de tratamento tinham menores média de aluno por turma de pré-escola e menor proporção de professores da pré-escola com ensino superior. Já com relação ao número de estabelecimentos de pré-escola, os municípios de tratamento tinham nível maior.

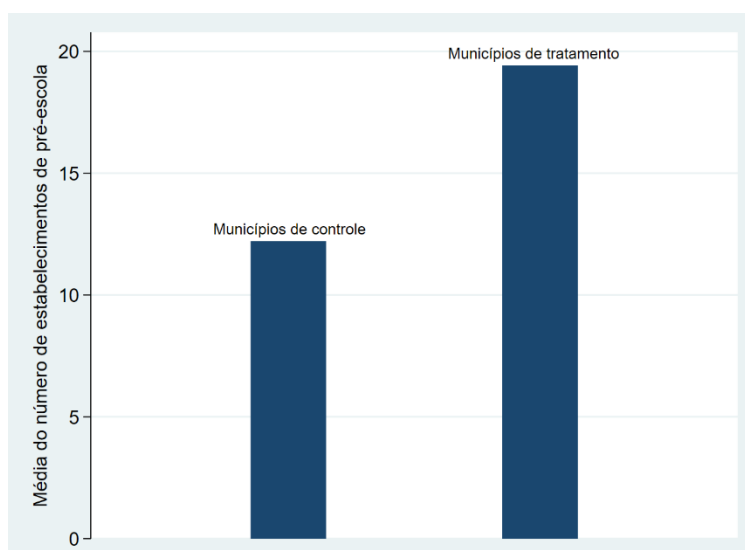
Figura 16 – Média de alunos por turma de pré-escola GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Fundação ABRINQ e no PSM.

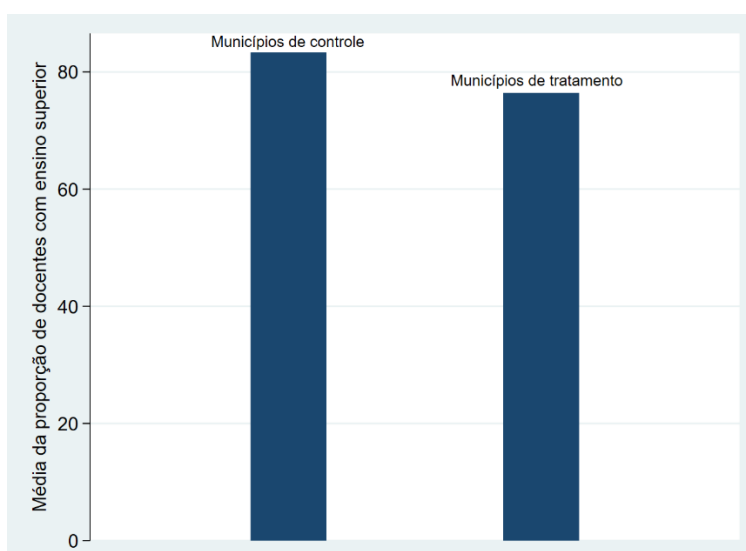


Figura 17 – Média do número de estabelecimentos de pré-escola GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Fundação ABRINQ e no PSM.

Figura 18 – Média da proporção de docentes da pré-escola com ensino superior GT e GC - 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Fundação ABRINQ e no PSM.

As estatísticas relativas às características demográficas e socioeconômicas dos municípios que compuseram os grupos de tratamento e de controle demonstraram que, em geral, foram os municípios com os piores indicadores que aderiram à Campanha de Busca Ativa Escolar. Exceção deve ser feita à taxa de mortalidade infantil, que se mostrou ligeiramente superior no grupo de controle.

#### 4.3 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DO MODELO DESENVOLVIDO

Na presente pesquisa foi desenvolvido um modelo de avaliação que pode ser adotado pelo sistema de controle externo para o acompanhamento tanto do impacto da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar quanto da implementação de outras políticas públicas educacionais. O PSM, realizado entre os municípios que aderiram à campanha e os que não aderiram, foi testado e validado estatisticamente, possibilitando a redução de viés de estimativa na aplicação do método diferença em diferenças, bem como o cálculo das estimativas de impacto em *software* de análise de dados estatísticos. Os códigos utilizados, em linguagem STATA, constam do Apêndice D<sup>5</sup>.

Assim, da forma como está, o modelo admite que seja estimado o efeito da Campanha de Busca Ativa Escolar sobre as taxas de matrículas do ano de 2021, que já devem ter sido afetadas pela pandemia. Também pode ser implementado para a avaliação do impacto da adesão à campanha sobre outras variáveis dependentes, como as taxas de matrículas em outros níveis escolares ou os índices de evasão ou abandono escolar.

Outra possibilidade é que o modelo seja adaptado para, alterando-se a variável independente de interesse, avaliar o impacto da própria estratégia de busca ativa prevista no PNE. Conforme exposto anteriormente, há municípios que realizam essa estratégia sem terem formalizado sua adesão à campanha. O TCE/SC tem aplicado questionários para apurar quais municípios catarinenses estariam implementando essa estratégia e, como foi desenvolvido um modelo que pode ser aplicado nacional ou regionalmente, os dados resultantes das pesquisas do TCE/SC podem ser combinados com os de outros Tribunais de Contas para que se possa identificar os grupos de municípios que aderiram ou não ao tratamento. A partir daí, o modelo desenvolvido na presente pesquisa pode ser implementado para avaliação do impacto dessa estratégia sobre taxas de matrículas, tanto na pré-escola quanto em outros níveis educacionais, bem como sobre os índices de evasão ou abandono escolar.

Finalmente, o modelo também pode ser usado para avaliar o impacto da implementação de outras estratégias do PNE, como o acompanhamento e monitoramento do acesso, permanência e aproveitamento dos alunos em diversos níveis escolares, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda; ou o estímulo da oferta para populações do campo, indígenas e quilombolas nas próprias comunidades; ou ainda a implementação de políticas de prevenção à evasão escolar.

---

<sup>5</sup> O banco de dados pode ser solicitado diretamente à autora.

## 5 CONCLUSÕES

Partindo de uma visão multicêntrica sobre políticas públicas, o principal objetivo desse trabalho foi estimar os efeitos da adesão municipal à Campanha de Busca Ativa Escolar, desenvolvida pelo UNICEF, em parceria com a UNDIME, sobre as taxas de matrícula em pré-escolas municipais. O teste realizado por meio do método diferença em diferenças apontou efeito insignificante (-1,43% para taxas brutas e -1,76% para taxas líquidas), fazendo com que fosse rejeitada a hipótese de pesquisa, segundo a qual: “A adesão dos municípios à Campanha de Busca Ativa Escolar tem relação significativa com o aumento nas taxas de matrícula em pré-escolas municipais”.

Os grupos de tratamento e de controle foram pareados por escore de propensão, com base nas seguintes características municipais observáveis: população, despesas liquidadas com educação infantil, PIB *per capita*, média de alunos na pré-escola, proporção de docentes da pré-escola com ensino superior, número de estabelecimentos de pré-escola pública e taxa de mortalidade infantil, além de *dummies* de UF. O teste-t de diferenças de médias populacionais para os dados pareados confirmou a validade do modelo.

O primeiro objetivo específico, relativo à descrição da Campanha de Busca Ativa Escolar e da sua evolução no Brasil foi atingido, tendo sido constatado que a campanha tem foco sobre as crianças que não estão matriculadas nas redes de ensino e ainda sobre as que têm matrícula, porém não tenham frequência regular ou estejam em risco de evasão. Esse fato demonstra que, apesar de não terem sido verificados efeitos da política sobre as taxas de matrícula em pré-escola, é possível que tenha contribuído de alguma forma para a manutenção do vínculo das crianças matriculadas com as escolas. Também foi destacado o caráter intersetorial da Campanha de Busca Ativa, como política voltada ao combate da exclusão escolar, cujo sucesso depende do engajamento de diversos setores governamentais e da sociedade.

O desenvolvimento de um modelo de avaliação do impacto da adesão à campanha, que possa ser usado pelo sistema de controle externo para o acompanhamento dessa política pública, foi o segundo objetivo específico proposto. Considera-se que esse objetivo específico também foi atendido, pois pode ser replicado o modelo desenvolvido para a aplicação do teste de diferença em diferenças, combinado com o pareamento por escore de propensão, com base em características municipais observáveis que foram

selecionadas na presente dissertação, cuja validade foi verificada com a aplicação do teste-t de diferenças de médias populacionais para os dados pareados. A avaliação do impacto da adesão à campanha pode ser estendida sobre as taxas de matrículas em pré-escolas relativas ao ano de 2021, possivelmente já afetadas pela pandemia, bem como sobre as taxas relativas a outros níveis da educação básica, como o ensino fundamental e o médio. Também podem ser utilizadas outras variáveis dependentes, como os índices de evasão e abandono escolar. Ou ainda avaliado o impacto de outras estratégias do PNE, como a própria estratégia de busca ativa, sobre essas variáveis dependentes.

O terceiro objetivo específico, que foi explorar os resultados do tratamento em relação a aspectos relacionados à universalização da pré-escola no Brasil, também foi atingido. Como reflexo de um crescimento expressivo nas taxas de matrícula em pré-escola desde a década de 1990, o país apresentava, no ano de 2017, quando a campanha se iniciou, taxa bruta de 87,8% e taxa líquida 80,1%. Assim, se tratava da incorporação dos últimos grupos populacionais a serem atendidos, cujas dificuldades tendem a aumentar na medida em que a taxa de cobertura se amplia. Isso se deve ao fato de que as crianças que não estão matriculadas devem ser justamente aquelas que são mais afetadas por questões que dificultam o combate à exclusão escolar, relacionadas à renda, raça, violência, escolaridade dos pais e responsáveis, documentação, infraestrutura das escolas e geografia do local de residência. (BUSCA ATIVA ESCOLAR, [2021a])

Em consideração às limitações apresentadas, propõe-se que em pesquisas futuras possam ser investigados os efeitos da adesão à Campanha de Busca Ativa Escolar sobre taxas de matrículas registradas em outros níveis da educação básica, bem como sobre a evasão escolar. Além disso, a pesquisa pode evoluir para que se investigue possíveis efeitos heterogêneos entre os municípios que aderiram à campanha.

Por fim, além do encaminhamento para o sistema de controle externo, pretende-se remeter os resultados do presente trabalho também ao UNICEF e à UNDIME, com vistas a contribuir para reflexões e encaminhamentos que considerarem necessários em relação à Campanha de Busca Ativa Escolar.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. Uma avaliação dos custos e benefícios da educação pré-escolar no Brasil. mimeo (background paper para YOUNG, M.E. (ed.) "From early child development to human development: investing in our children's future" Worldbank, 2002). Republicado na série Textos para Discussão UFF/ Economia (TD 183, novembro/2005). 1999

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 jan. 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.219, de 11 abr. 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 jan. 2004. Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dez. de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 jun. 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de nov. de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016*. Brasília, DF: INEP, 2016.

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

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Coletânea de relatos de experiência sobre o monitoramento e a avaliação dos planos de educação. Brasília, [2018]. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/ebook/coletanea-de-relatos.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020: sumário executivo*. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília: TCU, 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.061, de 9 ago. 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2021.

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Sobre a Busca Ativa Escolar*. Brasília, [2021a]. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/#initiative>. Acesso em: 16 jul. 2021.

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Campanha*. Brasília, [2021b]. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/campanha/>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Biblioteca*. Brasília, [2021c]. Disponível em: <https://biblioteca.buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Crises emergenciais*. Brasília, [2021d]. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/criseseemergencias/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Campanha Fora da escola não pode!* Brasília, [2021e]. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/campanha/midia/orientacoes.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

CAMPOS, M. M. *et al.* A Contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, 37, n. 1, 2011. 15-33.

CASCIO, Elizabeth U. The promises and pitfalls of universal early education. *IZA World of Labor*, n. 116, 2015. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/promises-and-pitfalls-of-universal-early-education/long>. Acesso em: 27 out. 2021.

CENTER FOR DEVELOPING CHILDHOOD. Brain Architecture. Cambridge, Harvard University, [2021]. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/brain-architecture/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA (CCNCPI). *Estudo I: O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem*. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José. Cezar Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set.-out. 2003, pp. 969-992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 3 ago. 2021.

CURI, Andréa Zaitune; MENEZES FILHO, Naercio. A Relação entre Educação Pré-Primária, Salários, Escolaridade e Proficiência Escolar no Brasil. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 811-850, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/hBkYgrrSSySMYkFz4gwSMzn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.

FIGUEIREDO, N. G. S.; SALLES, D. M. R. Educação Profissional e evasão escolar em contexto: motivos e reflexões. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 356-392, 2017.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Taxa de Escolarização em pré-escola para população de 4 a 5 anos*. 2021. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/indicadores-acompanhar-cenario-primeira-infancia-brasil/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Retorno às atividades presenciais na educação infantil*. 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/guias/volta-aulas-planejamento-seguranca-pandemia/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

GERTLER, Paul J. *et al. Avaliação de impacto na prática*. 2. ed. Washington: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808890.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GOMES, Ana Valeska Amaral (org.). *Plano Nacional de Educação: Olhares sobre o Andamento das Metas*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

GOSTA, Andersen Esping *et al.* Childcare and school performance in Denmark and the United States. *Elsevier*, v. 34, n. 3, p. 576-589, mar. 2012. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/cysrev/v34y2012i3p576-589.html>. Acesso em: 27 out. 2021.

GT AGENDA 2030. *V Relatório Luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Brasil*. 2021. Disponível em: [https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\\_rl\\_2021\\_completo\\_vs\\_03\\_lowres.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

HECKMAN, J. J. *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. *Science*, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/312/5782/1900>. Acesso em: 6 ago. 2021.

HECKMAN, J. J.; PINTO, R.; SAVELYEV, P. *Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes*. *American Economic Review*, 103, n. 6, 2013. 2052–2086.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IOCKEN, Sabrina. *Controle compartilhado das políticas públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 jul. 2021.

IPEA. ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. *Cadernos ODS*, Brasília, 2019a. Disponível em: [https://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_4.pdf](https://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711_cadernos_ODS_objetivo_4.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – 4. Educação de Qualidade*. 2019b. Disponível em: <https://www.IPEA.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 16 jul. 2021.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: IPEA, 2018a. Disponível em: [https://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf). Acesso em: 3 ago. 2021.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2018b. Disponível em: [https://IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](https://IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf). Acesso em: 3 ago. 2021.

JOO, Young Sun *et al.* What Works in Early Childhood Education Programs?: A Meta-Analysis of Preschool Enhancement Programs. *Early Education and Development*, London, v. 31, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10409289.2019.1624146>. Acesso em: 25 out. 2021.



KHANDKER, Shahidur R.; KOOLWAL, Gayatri B.; SAMAD, Hussain A. 2010. *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. Washington: World Bank, 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2693> License: CC BY 3.0 IGO. Acesso em: 3 ago. 2021.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; BARTHOLO, Tiago Lisboa. Desigualdades de oportunidades educacionais no início da trajetória escolar no contexto brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, v. 110, p. 215-245, 2020a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kCGVCBfRzVz5wjKvWcxstnv/?lang=pt>. Acesso em: 28 out. 2021.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; BARTHOLO, Tiago Lisboa. *Relatório 1 (Parcial) O impacto da pandemia do COVID-19 no desenvolvimento das crianças durante os dois primeiros anos na escola*. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2020b.

LASSWELL, Harold Dwight. La orientación hacia las políticas. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*. México, 2000, p. 79-103.

LASSWELL, Harold Dwight; LERNER, David (org.). *The policy Science: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

MAGNUSON, Katherine A.; RUHM, Christopher; WALDFOGEL, Jane. Does prekindergarten improve school preparation and performance? *Economics of Education Review*, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 33-51, fev. 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775706000434>. Acesso em: 26 out. 2021.

MENEZES FILHO, Naercio. Os Determinantes do Desempenho Escola do Brasil. In: Pedro Garcia Duarpalomote; Simão Silber; Joaquim Guilhoto. (Org.). *O Brasil do século XXI*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, v. 1, p. 231-256.

NEUBAUER, R.; DAVIS, C.; ESPÓSITO, Y. L. Avaliação do processo de inovações na região metropolitana de São Paulo. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35-64, n. 13, 1996.

OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (orgs.). *Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Brasília: ANPAE, 2018.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE*, v. 17, n. 2, 2019, p. 324-337. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/69657/75140>. Acesso em: 3 ago. 2021.

PALOMO, Theo Ribas; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio. The behavior of poverty and inequality in Brazil the in last forty years. *Policy Paper*, São Paulo, n. 60, jul. 2021.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil, *Revista de Administração Pública*, vol. 46, n. 5, set./out. 2012, pp. 1271-294. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark, W.; HENRY, Gary T. *Evaluation, A Systemtic Approach*. 8. ed. Publicações SAGE. Edição do Kindle. 2019.

SANTOS, Daniel Domingues. *Impactos do ensino infantil sobre o aprendizado: benefícios positivos, mais desiguais*. Tese (Doutorado em Microeconomia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Ribeirão Preto, 2015.

SANTOS, M. C. S. *et al. Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, n. 6, p. 2233-2247, 2019.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Giselly de Oliveira *et al.* Políticas públicas no combate a evasão e abandono escolar na educação básica brasileira: uma revisão de literatura. *ID on line: revista de psicologia*, Jaboaão dos Guararapes, PE, v. 14, n. 53, 2020.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas: Síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*. *Cadernos gestão pública e cidadania*, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>. Acesso em: 7 ago. 2021.

TAGGART, Brenda; SYLVA, Kathy; MELHUIISH, Edward; SAMMONS, Pam; SIRAJ-BLATCHFORD, Iram. O poder da pré-escola: evidências de um estudo longitudinal na Inglaterra. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 41, n. 142, p. 68-99, abr. 2011.

TCE/SC. *TCE Educação*. TCE/SC, 2018. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Arquivo\\_Digital\\_TCE\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_0.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Arquivo_Digital_TCE_Educa%C3%A7%C3%A3o_0.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

TCU. Plenário. *Acórdão nº 2775/2017*. Rel. Min. Ana Arraes, j. 06/12/2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2775%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2775%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 8 ago. 2021.

TCU. Plenário. *Acórdão nº 1048/2020*. Rel. Min. Augusto Nardes, j. 29/4/2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1048%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1048%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 jul. 2021.

UNDIME. *Pesquisa UNDIME Ações das Secretarias Municipais de Educação durante a pandemia da Covid-19*. Apresentação em Power Point, 2020.

UNDIME. *Pesquisa UNDIME educação na pandemia Julho 2021*. Apresentação em Power Point, [2021a].

UNDIME. *Pesquisa UNDIME educação na pandemia Novembro 2021*. Apresentação em Power Point, [2021b].

UNICEF. *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação*. Brasília: Unicef, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>. Acesso em: 3 ago. 2021.

UNICEF. *Programa Busca ativa escolar*. Brasília, [2021]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar>. Acesso em: 3 ago. 2021.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, vol. 16, n. 3, 2010, pp. 263-277. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1JWFlxiMwvmvB1rGb\\_W0NsLEjrinoQnDt/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1JWFlxiMwvmvB1rGb_W0NsLEjrinoQnDt/view?usp=sharing). Acesso em: 3 ago. 2021.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (Coord.). *Políticas Públicas e os ODS na Agenda 2030*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 511 p. ISBN 978-65-5518-225-5.

WINK JÚNIOR, Marcos Vinicio; PAESE, Luiz Henrique Zanandréa; GRIEBELER, Marcelo de Carvalho. Impacts of grade configuration on Brazilian student outcomes. *Revista Brasileira de Economia*, v. 75, n. 1, p. 91-113, 2021.

## APÊNDICES

### Apêndice A

Tabela 3 – Teste-t PSM Região Centro-Oeste

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	8,00	0,524
Despesas liquidadas com educação infantil	20,00	0,015
PIB per capita	-9,70	0,509
Média de alunos por turma de pré-escola	-16,90	0,189
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	16,30	0,187
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	10,40	0,411
Taxa de Mortalidade Infantil	-2,70	0,840

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 4 – Teste-t PSM Região Nordeste

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	2,20	0,414
Despesas liquidadas com educação infantil	4,50	0,275
PIB per capita	5,80	0,016
Média de alunos por turma de pré-escola	5,60	0,182
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	-8,40	0,056
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	7,30	0,050
Taxa de Mortalidade Infantil	-3,10	0,483

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 5 – Teste-t PSM Região Norte

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	1,10	0,553
Despesas liquidadas com educação infantil	-0,70	0,668
PIB per capita	-11,80	0,273
Média de alunos por turma de pré-escola	7,60	0,445
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	2,50	0,789
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	6,40	0,51
Taxa de Mortalidade Infantil	-2,40	0,786

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 6 – Teste-t PSM Região Sudeste

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	-2,00	0,302
Despesas liquidadas com educação infantil	-1,90	0,515
PIB per capita	-1,90	0,757
Média de alunos por turma de pré-escola	-1,60	0,799
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	12,00	0,081
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	-1,70	0,616
Taxa de Mortalidade Infantil	0,10	0,986

Fonte: Elaborada pela autora

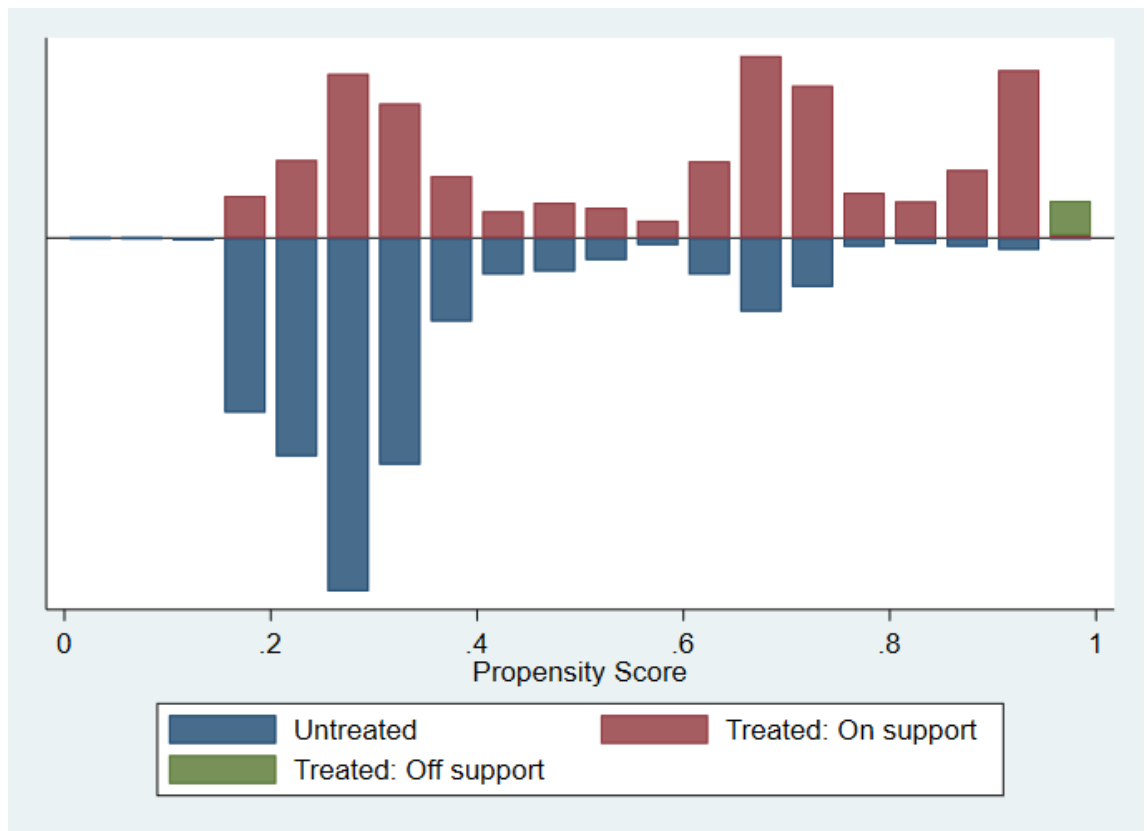
Tabela 7 – Teste-t PSM Região Sul

Variáveis	Diferença de médias (%)	p>(t)
População	6,70	0,296
Despesas liquidadas com educação infantil	8,50	0,116
PIB per capita	0,30	0,972
Média de alunos por turma de pré-escola	-9,70	0,199
Proporção de docentes com ensino superior – pré-escola	-7,70	0,311
Número de estabelecimentos pré-escolas públicas	6,30	0,349
Taxa de Mortalidade Infantil	4,00	0,582

Fonte: Elaborada pela autora

## Apêndice B

Figura 19 – Densidade entre os Grupos de Tratamento e de Controle



Fonte: Elaborado pela autora

## Apêndice C

Tabela 8 – Estatísticas descritivas das variáveis do modelo de PSM

Variáveis	Média (Erro Padrão)	
	Busca Ativa = 0	Busca Ativa = 1
Observações	1870	1908
Norte	0,05 (0,22)	0,11 (0,31)
Nordeste	0,14 (0,35)	0,51 (0,50)
Centro-Oeste	0,10 (0,30)	0,06 (0,24)
Sudeste	0,45 (0,50)	0,20 (0,40)
Sul	0,26 (0,44)	0,12 (0,33)
Taxa de matrícula bruta (FMCSV)	92,59 (27,97)	90,40 (27,55)
Taxa de matrícula líquida (FMCSV)	88,49 (25,01)	86,04 (25,65)
PIB per capita (R\$)	28.039,08 (28.170,39)	20.657,40 (22.515,72)
Taxa de Mortalidade Infantil	3,64 (2,77)	3,27 (2,10)
Despesas liquidadas educação infantil	1,25E+07 (1,34E+08)	6,97E+06 (2,41e+07)
Média de alunos por turma (total)	16,51 (8,17)	14,2 (23,59)
Número estabelecimentos pré-escola pública	12,21 (24,21)	19,43 (28,77)
Proporção de docentes com ensino superior	83,82 (18,86)	76,43 (20,94)
População	49.782 (316.668)	51.094 (201.611)

Fonte: Elaborada pela autora

## Apêndice D

Códigos usados no Modelo DD com PSM (em linguagem STATA):

```
*Quando for rodar por região, trocar as linhas comentadas
*forvalues i=1(1)5 {
*log using "C:\Users...\regiao `i'", replace
*log using "C:\Users...\liq_brasil", replace
clear
use "C:\Users...\banco 2010-2020.dta"
encode Região, generate(Região1)
tab Região, gen(dRegião)
*keep if Região1==`i'
encode UF, generate(UF1)
tab UF1, gen(duf)
*keep if UF1==24
replace TaxadeMortalidadeInfantil=0 if TaxadeMortalidadeInfantil==.
*Atribuindo uma variável de tratamento para os municípios que ainda virão a ser tratados
e uma para definir o início do tratamento
by CódigoIBGE, sort: egen buscaativa1=total(BUSCAATIVA)
by CódigoIBGE, sort: egen mortalidade=total(TaxadeMortalidadeInfantil) if ano>2011
& ano<2017
gen ba2017=0
replace ba2017=1 if buscaativa1==4
gen ba2018=0
replace ba2018=1 if buscaativa1==3
gen ba2019=0
replace ba2019=1 if buscaativa1==2
gen ba2020=0
replace ba2020=1 if buscaativa1==1
replace buscaativa1=1 if buscaativa1>0
*log using PSM_BA
```



\*Propensity score matching incluindo uma banda de suporte comum -> Pareamento com base nos dados de 2013

keep if ano==2016

\*Fazendo o PSM para identificar o potencial grupo de controle:

\* Arrumando as variáveis de interesse (TaxadeMatrículaLíquidaFMCSV  
TaxadeMatrículaBrutaFMCSV Taxabrutamatriculapréescola  
TaxaLíquidamatriculapréescola):

global tratamento buscaativa1

global ylist TaxadeMatrículaBrutaFMCSV

global xlist duf1-duf26 População Despesasliquidadaseducaçãoinf PIBpercapitaR  
Médiaalunosturmatotal ///

Propoçãoodocentesensinosuperio Númeroestabelecimentosública mortalidade

\* duf1-duf26 dRegião1-dRegião4 Númeroestabelecimentostotal  
Númeroestabelecimentosública Médiaalunosturmatotal Númeroestabelecimentosrural  
Despesaspagaseducaçãoinfantil Despesasempenhadaseducaçãoinf  
Despesasliquidadaseducaçãoinf

\*pscore \$tratamento \$xlist, pscore(myscore) blockid(myblock)

psmatch2 \$tratamento \$xlist, common

psgraph

pstest \$xlist

\*A variável \_treated=1 indica os indivíduos que foram tratados (terão busca ativa )

\*A variável \_n1 indica o ID que foi o selecionado como controle

\*Mantendo as variáveis de interesse para o merge no banco do painel de sobrevivência:

\*keep if \_weight==1

keep CódigoIBGE \_pscore \_treated \_weight \_id \_n1 \_nn \_pdif ba2020 ba2019 ba2018  
ba2017 Região1 UF1

save "C:\Users...\banco merge `1'.dta", replace

\*save "C:\Users...\banco merge.dta", replace

\*Fazendo o merge do painel completo com o PSM

merge m:m CódigoIBGE using "C:\Users...\banco 2010-2020.dta"

keep if \_merge==3

\*keep if Região1==`i'

\*keep if UF1==24

```
drop _merge*****  
*Mantendo no banco de dados apenas os indivíduos dos grupos de tratamento e controle:  
*keep if _weight==1  
*Começando o diff  
keep if ano==2016 | ano==2020  
gen pos=0  
replace pos=1 if ano==2020  
gen inte=pos*_treated  
reg $ylist inte pos _treated , cluster(UF1)  
log close  
* }
```