

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica



**Política de Educação  
Infantil no Brasil:  
Relatório de Avaliação**

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica

**Política de  
Educação Infantil  
no Brasil:  
Relatório de Avaliação**

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica  
Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica  
Coordenação Geral de Educação Infantil

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica

**Política de  
Educação Infantil  
no Brasil:  
Relatório de Avaliação**

Brasília, outubro de 2009

© 2009 Ministério da Educação (MEC).

Revisão técnica: Ângela Rabelo Barreto

Diagramação: Helkton Gomes da Silva

Capa e Projeto Gráfico: Edson Fogaça e Helkton Gomes da Silva. Desenho de Mariana Schultz Enge (5 anos).

Tiragem: 10.000 Exemplares

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.

Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. - Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009.

260 p.

ISBN 978-85-7783-028-2

1. Políticas públicas em educação. 2. Educação infantil. I. Título.

CDU 37.014(81)

# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
<b>Parte 1 – Relatório de avaliação de política de educação e cuidado da primeira infância no Brasil .....</b>	<b>11</b>
<i>Coordenado por Soo-Hyang Choi</i>	
<b>Parte 2 – Estudos temáticos prévios .....</b>	<b>97</b>
A educação infantil no fogo cruzado das relações inter e intragovernamentais .....	99
<i>Cândido Alberto Gomes</i>	
Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições da oferta .....	121
<i>José Marcelino de Rezende Pinto</i>	
Qualidade na educação infantil: alguns resultados de pesquisas .....	169
<i>Maria Malta Campos, Jodete Fullgraf e Verena Wiggers</i>	
Financiamento das políticas e serviços de educação e cuidados da primeira infância .....	211
<i>Jorge Abrahão de Castro e Bruno Duarte</i>	
<b>Parte 3 – Atualizando o quadro da educação infantil brasileira .....</b>	<b>243</b>
<i>Angela Rabelo Barreto</i>	



# APRESENTAÇÃO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vêm desenvolvendo, em parceria, o projeto de Avaliação das Políticas Públicas para a Primeira Infância, no qual já foram contemplados vários países. O Brasil, convidado a participar em anos anteriores, respondeu positivamente à avaliação realizada em 2004-2005, que incluiu também Indonésia, Cazaquistão e Quênia. Para tanto, houve participação e apoio do Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O relatório final, que constitui a primeira parte desta publicação, foi concluído em julho de 2006 e aprovado pelo MEC em agosto do mesmo ano, tendo sido divulgado em inglês no sítio da UNESCO em 2007.

A avaliação foi subsidiada em sua metodologia por estudos específicos, elaborados por especialistas brasileiros, a respeito de quatro temáticas fundamentais sobre as políticas e serviços de educação e cuidado com a primeira infância: competências das instâncias governamentais, indicadores de acesso e condições de oferta, qualidade e financiamento. O Brasil optou por delimitar a avaliação à política de educação infantil, em si bastante complexa. Incluiu na metodologia estudos de campo conduzidos em um sistema estadual e em nove municípios das diferentes regiões, visando dar conta da diversidade que caracteriza o País. Os estudos foram realizados por pesquisadores brasileiros, tendo alguns dos sistemas de ensino sido visitados pela equipe de avaliação formada por profissionais internacionais e nacionais. Essa equipe ainda entrevistou os dirigentes nacionais das políticas.

Passados mais de dois anos do término dessa avaliação, o que poderia justificar a iniciativa do MEC em tornar públicos os resultados do estudo do Brasil?

O Ministério considera que a publicação do relatório de avaliação das políticas públicas de educação infantil, concluído em 2006, e dos estudos específicos que o subsidiaram é oportuna, por retratarem aspectos históricos, mostrarem problemas estruturais, bem como o contexto e a situação da área no início dos anos 2000. Constituem, dessa forma, importantes documentos de



referência para a formulação e o acompanhamento de políticas e programas de educação infantil e, além disso, são úteis para a pesquisa e a construção do conhecimento acadêmico no tema das políticas para a infância. Por outro lado, em razão das mudanças ocorridas desde a produção desses documentos até a conclusão desta publicação, faz-se necessário comentá-las e traçar um quadro mais atualizado da área. Considerada a extensão que resultaria da impressão, na íntegra, dos relatórios dos levantamentos de campo, tornou-se inviável publicá-los. O relevo dos estudos para a compreensão da diversidade de situações bem como dos problemas comuns aos vários municípios, entretanto, é evidente no Relatório.

Esta publicação compõe-se de três partes. A primeira contém a tradução, na íntegra, do *Relatório de Avaliação da Política de Cuidado e Educação da Primeira Infância no Brasil*, aprovado pelo MEC em agosto de 2006; a segunda traz os textos que subsidiaram o estudo, elaborados pelos especialistas brasileiros contratados pelo projeto, e a terceira, um breve capítulo de atualização de informações, incluindo aspectos das políticas públicas e dados sobre a oferta de serviços.

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica, e a Representação da UNESCO no Brasil almejam com esta publicação concorrer não apenas para a ampliação de conhecimentos sobre a educação infantil do País como para a consolidação de compromissos com a primeira infância brasileira.

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica

UNESCO  
Representação no Brasil

# PARTE I

## Relatório de Avaliação



Projeto UNESCO/OCDE de Avaliação das Políticas para  
a Primeira Infância

# Relatório de Avaliação de Política de Educação e Cuidado da Primeira Infância no Brasil<sup>1</sup>

## AGRADECIMENTOS

A avaliação das políticas de cuidado e educação da primeira infância no Brasil, bem como a preparação deste Relatório foram resultantes de um trabalho coletivo, viabilizado mediante a generosa assistência e participação de vários parceiros, autoridades, especialistas, colegas, professores, pais e crianças. O inestimável apoio dessas pessoas ajudou a fazer desta avaliação uma experiência realmente excepcional.

Eu gostaria de agradecer primeiramente ao sr. Francisco das Chagas Fernandes, então Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; sra. Jeanete Beauchamp, diretora do Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, e sra. Karina Lopes, coordenadora de Educação Infantil, pelo apoio que prestaram durante a elaboração deste projeto e por dividirem conosco sua visão a respeito do futuro da educação infantil no Brasil. Gostaria também de estender meus agradecimentos à sra. Linda Goulart, ao sr. Carlos Eduardo Moreno e ao sr. Moisés Domingos Sobrinho, do INEP, por apoiarem este trabalho e disponibilizarem importantes dados e documentos à equipe. Ressalte-se que a Secretaria de Educação Básica e o INEP fizeram parte da equipe coordenadora criada para preparar o Relatório Panorâmico do Brasil (*Background Report*).

Sou especialmente grata ao apoio financeiro do governo para as viagens domésticas feitas pela equipe durante a sua visita ao Brasil, o que demonstra claramente o compromisso com este projeto e seus objetivos. Uma palavra de agradecimento também ao sr. Osvaldo Russo de Azevedo e à sra. Aíde de Almeida Cançado, da Secretaria Nacional de Assistência Social e aos membros do IBGE que também forneceram informações valiosas à equipe.

<sup>1</sup> Apresentado pela Seção de Educação Infantil e Inclusiva - Divisão de Educação Básica, Setor Educacional UNESCO, Paris em julho de 2006. Aprovado pelo Ministério da Educação do Brasil em agosto de 2006.

Além disso, eu gostaria de agradecer aos seguintes especialistas e pesquisadores da primeira infância que contribuíram para a elaboração do *Background Report*: sr. Jorge Abraão, sr. Cândido Gomes, sra. Maria Malta Campos e sr. José Marcelino Resende Pinto, que escreveram sobre os temas centrais do Relatório; e sras. Ângela Barreto, Rita Coelho, Bianca Correa, Patrícia Corsino, Jodete Füllgraf, Maria Garcia, Deise Nunes e Léa Tiriba, as quais realizaram estudos de caso em nove municípios brasileiros. Um agradecimento especial ao sr. Cândido Gomes, que redigiu a versão integral do Relatório, a Rita Coelho e Ângela Barreto, que o revisaram, e a Rita, Patrícia, Jodete e Léa, que se dispuseram a partilhar suas opiniões e fornecer importantes informações quando acompanharam a equipe de avaliação durante a visita. Elas ajudaram a equipe, num prazo curto, a ter uma melhor compreensão das políticas para a primeira infância no Brasil.

Gostaria de expressar a minha gratidão também aos membros dos governos dos estados visitados, sobretudo os secretários municipais de Educação e coordenadores de educação infantil em Brasília, Recife, Sobral, Fortaleza, Blumenau, Rio de Janeiro e São Gonçalo, além dos integrantes dos fóruns de educação infantil, organizações-não-governamentais e entidades comunitárias que manifestaram suas expectativas e preocupações sinceras a respeito da situação da educação infantil no país. Um agradecimento especial também deve ser transmitido aos funcionários, professores, pais e crianças das inúmeras escolas visitadas, pela calorosa receptividade e pelas gentis explicações feitas com grande paciência e franqueza às detalhadas questões apresentadas pela equipe.

Meu reconhecimento também ao sr. Jorge Werthein, diretor do escritório da UNESCO em Brasília, sra. Katherine Grigsby, coordenadora do setor educacional, e sra. Alvana Bof, oficial de programa, por planejarem o projeto no Brasil. As sras. Alexandra Andrade, Sanmya Salomão e Michelle Moraes também merecem uma referência especial pelo apoio logístico que providenciaram para a equipe.

Agradeço ainda a Christiane, Cláudia, Marília e Gisah pela assistência como intérpretes durante a visita.

A avaliação não teria sido possível sem os esforços dos três membros da equipe, aos quais eu tive a honra de aderir como coordenadora: sra. Maria Malta Campos, sra. Sheila Kamerman e sr. Abrar Hasan. O trabalho da equipe, envolvendo o preparo do projeto antes da visita, o estudo das políticas para a primeira infância no Brasil durante a visita e posteriormente a organização do material junto com diversos comentários críticos, possibilitou uma avaliação

bem-sucedida e a elaboração do Relatório. As eventuais falhas do Relatório são exclusivamente minhas; a equipe o arquitetou.

Por fim, desejo estender meus agradecimentos à sra. Hye-Jin Park, da UNESCO em Paris, que ajudou na implementação diária do projeto, tomou as providências logísticas durante a visita e deu sua assistência à elaboração do Relatório. Eu particularmente devo a ela muito por sua valiosa contribuição nos Capítulos 1 e 2 e nos Anexos. Ela foi muito gentil também ajudando na edição do texto final.

Soo-Hyang Choi  
Chefe da Seção de Educação Infantil e Educação Inclusiva  
Divisão de Educação Básica, Setor de Educação  
UNESCO, Paris



# ÍNDICE

Relação de tabelas e gráficos .....	17
Notas técnicas .....	19
Sumário Executivo .....	25
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
1.1. Sobre o projeto .....	27
1.2. Visita de avaliação .....	28
1.3. O Relatório .....	29
<b>2. PERFIL DO PAÍS .....</b>	<b>31</b>
2.1. Perfil socioeconômico .....	31
2.2. Perfil educacional .....	33
2.3. Perfil da primeira infância .....	36
<b>3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>39</b>
3.1. Acesso .....	39
3.2. Qualidade .....	50
3.3. Coordenação .....	58
3.4. Investimento .....	64
<b>4. OBSERVAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>73</b>
Referências .....	77
<b>ANEXOS .....</b>	<b>79</b>
Anexo 1: Cronograma da visita de avaliação .....	79
Anexo 2: Equipe de avaliação .....	81
Anexo 3: Dados comparativos sobre o Brasil .....	83





## RELAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1:	Perfil dos serviços de atendimento na Educação Infantil .....	36
Tabela 2	Duração da educação obrigatória na América Latina .....	41
Tabela 3	Qualificação mínima para professores de pré-escola em países selecionados .....	54
Gráfico 1	Renda Nacional Bruta pela PPC, per capita (US\$), 2002 .....	31
Gráfico 2	Renda familiar mensal (monetária + não-monetária) por região, 2002-3, (R\$) .....	32
Gráfico 3	Distribuição da população infantil de 0-6 anos, 2003 .....	33
Gráfico 4	Posições de países selecionados no Índice EFA, 2001 .....	35
Gráfico 5	Taxa de escolarização de crianças brasileiras, por idade, 2003 .....	39
Gráfico 6:	Taxa bruta de escolarização pré-primária, 2001 .....	40
Gráfico 7:	Percentual e variação percentual da taxa de escolarização pré-primária, por região, 1990 – 2001 .....	40
Gráfico 8	Taxa de escolarização bruta de crianças de 5 anos na educação pré-primária, 2000 .....	42
Gráfico 9:	Distribuição e variação percentual de matrículas em pré-escola no Brasil, por tipo de serviço, 1998-2002 .....	42
Gráfico 10	Percentual e variação percentual das matrículas municipais em pré-escolas de regiões e estados selecionados, 1998-2002 .....	43
Gráfico 11:	Distribuição e variação percentual de matrículas em creches no Brasil, por tipo de serviço, 1998-2002 .....	43
Gráfico 12:	Percentual e variação percentual de creches particulares, 1998-2003 .....	44
Gráfico 13	Percentual e variação percentual de creches particulares 1998-2003 .....	44
Gráfico 14:	Taxa de escolarização de crianças de 0-6 anos, pela média da renda mensal familiar, por unidade de salário mínimo, 2003 .....	45
Gráfico 15:	Taxa de escolarização de crianças de 0-6 anos, por faixa etária e região, 2003 .....	45
Gráfico 16:	Taxa de escolarização líquida de crianças de 4 a 6 anos de famílias com renda média mensal per capita abaixo de meio salário mínimo, por região, 2003 .....	46
Gráfico 17:	Percentual de professores de pré-escola por nível de escolaridade, 2003 .....	46
Gráfico 18:	Percentual de pré-escolas públicas, por horas de serviço, 2003 .....	47
Gráfico 19:	Percentual de creches públicas, por horas de serviço, 2003 .....	47

Gráfico 20:	Distribuição de Classes de Alfabetização, por região, 2003 .....	48
Gráfico 21:	Taxa de escolarização de crianças de 0 a 6 anos, por região urbana/rural, 2003 .....	48
Gráfico 22:	Variação percentual da taxa de escolarização de crianças de 0 a 6 anos, por região, 1997-2003 .....	49
Gráfico 23:	Percentual de pré-escolas e creches municipais no Brasil em geral e na área rural, 2003 .....	49
Gráfico 24:	Condições socioeconômicas das famílias, por tipo de serviço, como % de cada grupo, 2002 .....	49
Gráfico 25:	Percentual de professores de creche, por qualificação, 1999-2003 .....	52
Gráfico 26:	Percentual de professores de pré-escola, por qualificação, 1999-2003 .....	55
Gráfico 27:	Proporção estudante-professor na educação pré-primária, 2001 .....	56
Gráfico 28:	Gastos anuais com instituições educacionais por estudante, 2002 ..	56
Gráfico 29:	Distribuição de professores de pré-escolas públicas e particulares, por formação, 2003 .....	57
Gráfico 30:	Distribuição de professores de creches públicas e particulares, por formação, 2003 .....	57
Gráfico 31:	Percentual de pré-escolas com instalações adequadas, como % de cada total, por tipo, 2003 .....	57
Gráfico 32:	Percentual de creches com instalações adequadas, como % de cada total, por tipo, 2003 .....	58
Gráfico 33:	Proporção criança-professor nas pré-escolas e creches brasileiras, por tipo, 2003 .....	58
Gráfico 34:	Gastos com instituições educacionais como % do PIB em todos os níveis educacionais, 2002 .....	65
Gráfico 35:	Gastos com instituições educacionais pré-primárias , como % do PIB, 2002 .....	65
Gráfico 36:	Gastos anuais com instituições educacionais pré-primárias, por estudante, 2002 .....	66
Gráfico 37:	Gastos com educação infantil como % da educação total, 1995-2002 .....	66
Gráfico 38:	Gastos públicos com educação infantil correntes e constantes, R\$, 1995-2002 .....	67
Gráfico 39:	Distribuição dos gastos públicos com educação infantil, por fonte, 1995-2002 .....	70
Gráfico 40:	Distribuição dos gastos federais com educação infantil, por setor, 2000-2002 .....	70

## NOTAS TÉCNICAS

Idade	Uma criança que já passou do primeiro ano de vida é descrita neste relatório como criança de 1ano. Portanto, crianças com 3 anos são as que já passaram do terceiro aniversário e estão no quarto ano de vida. A faixa etária de 0 a 6 anos inclui crianças de 6 anos.
Taxa de atendimento	‘Taxa de atendimento’ é o termo usado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, ao se referir às crianças que freqüentam creche ou escola, enquanto o Censo Escolar do INEP usa os termos ‘taxa de escolarização líquida’ e ‘taxa de escolarização bruta’. A taxa de escolarização calculada de acordo com o Censo Escolar tende a ser menor que a taxa do IBGE, porque o Censo Escolar considera apenas escolas cadastradas nesse sistema de levantamento, e parte das instituições de educação infantil não estão nele incluídas. Assim, os dados do IBGE, quando disponíveis, fornecem um quadro mais amplo. Como o Censo Escolar usa os termos ‘creche’ e ‘pré-escola’ sem distinção, independentemente da faixa etária de cada categoria, pede-se cautela ao interpretar esses dados quando se referem a faixa etária (veja também ‘taxa de escolarização’ abaixo).
<i>Background Report</i>	Uma equipe local de especialistas preparou o <i>Background Report</i> sobre o Brasil (veja nota 3), sob coordenação do Ministério da Educação e a UNESCO de Brasília, para a visita da equipe de avaliação ao país. O relatório está disponível no seguinte endereço eletrônico: <a href="http://www.unesco.org/education/earlychildhood">www.unesco.org/education/earlychildhood</a>
Moeda	Em junho de 2006, US\$ 1 valia cerca de R\$ 2,23.
Dados	A maioria dos dados deste Relatório é proveniente da PNAD (anual) e do Censo Demográfico (decenal) realizados pelo IBGE e do Censo Escolar realizado pelo INEP.

Creche	O termo usado no Brasil para se referir especificamente a um serviço de atendimento a crianças de 0 a 3 anos é ‘creche’ – um dos dois tipos de serviço de educação infantil. (O outro é ‘pré-escola’; veja abaixo.)
Educação infantil	Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação promulgada em 1996, o termo ‘educação infantil’ se refere tanto ao cuidado quanto à educação de crianças de 0 a 6 anos. A educação infantil é realizada mediante serviços específicos para duas faixas etárias: creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos.
Serviços	O termo se refere, neste Relatório, a serviços prestados por creches e pré-escolas.
Escolarização	Exceto quando especificado de outra forma, o termo ‘escolarização’ se refere, neste Relatório, a escolarização bruta (total de matrículas em um nível específico de educação, independente de idade, expresso como percentual da população na faixa etária oficial correspondente ao nível de educação).
FUNDEB	O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB) é um mecanismo de financiamento para distribuir os recursos de um fundo contábil, de acordo com valores mínimos por aluno das três etapas da educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O projeto de legislação para transformar o FUNDEF (veja abaixo) em FUNDEB pretende destinar 20% das receitas de impostos estaduais e municipais para a educação básica. No momento em que este Relatório estava sendo redigido, em outubro de 2005, o projeto não incluía crianças de 0 a 3 anos como beneficiárias, e sugeria a redução da idade para ingresso no ensino fundamental, de 7 para 6 anos. Quando este Relatório já estava sendo impresso, em 2006, o projeto tinha recebido emendas incluindo as creches, e a redução da idade para ingresso na escola

primária havia sido confirmada por lei; assim, a educação infantil cobrirá somente a faixa etária de 0 a 5 anos. O projeto do FUNDEB aguardava aprovação final no Congresso. (Veja nota geral no fim das notas técnicas).

## FUNDEF

O Fundo de Desenvolvimento e de Valorização do Magistério do Ensino Fundamental (FUNDEF) foi aprovado em 1996 e implementado em 1998. É um fundo contábil composto por 60% dos 25% dos impostos arrecadados que os estados e municípios são obrigados a destinar à educação (ou seja, por 15% dessa receita de impostos). Seus recursos financiam o Ensino Fundamental (o restante do orçamento municipal para a educação deveria ser gasto na educação infantil). O FUNDEB (definido acima) ampliou o FUNDEF para incluir a Educação Infantil e o Ensino Médio, dois outros componentes da educação básica que não eram abrangidos pelo FUNDEF.

## IBGE

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, vinculado ao Ministério da Educação.

## IPEA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Classe de Alfabetização** Esta etapa, embora não contemplada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, está incluída no Censo Escolar anual. Algumas escolas, argumentando que as crianças precisam aprender a ler e a escrever antes de ingressar na educação primária, implantaram Classes de Alfabetização informais. Crianças em idade escolar reprovadas nos testes de alfabetização costumam se matricular nestas classes. O número de Classes de Alfabetização está caindo, mas em 2003 cerca de 600.000 crianças em idade escolar, sobretudo de 6 e 7 anos, ainda as freqüentavam.

MEC	Ministério da Educação.
Salário Mínimo	Pelo artigo 76 da CLT, um salário mínimo de R\$ 300 (vigente em 2005) é pago mensalmente ao trabalhador para cobrir despesas básicas com alimentação, moradia, roupas, transporte e material de higiene.
Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	O Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil em 1999. Todos os serviços de educação infantil são orientados por essas diretrizes.
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada anualmente pelo IBGE.
Pré-escola	De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o termo ‘pré-escola’ se refere ao atendimento de crianças com idades entre 4 e 6 anos. A pré-escola constitui um dos dois serviços de educação infantil (o outro é a creche).
Educação primária X Ensino Fundamental	Neste Relatório, ‘educação primária’ ( <i>termo de uso internacional</i> ) refere-se aos primeiros anos de escolarização formal. Corresponde aos primeiros quatro anos do ‘Ensino Fundamental’, denominação do ensino compulsório com oito anos de duração, conforme a lei de educação brasileira de 1996, ( <i>ampliada para nove anos em 2006, com início aos 6 anos de idade</i> ). Os últimos quatro anos do Ensino Fundamental correspondem à ‘educação secundária inferior’ ( <i>de acordo com a terminologia internacional</i> ).
Serviços particulares	Serviços particulares são o atendimento fornecido por comunidades, ONGs, empresas privadas e pessoas físicas. Incluem serviços com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Neste Relatório, a designação de serviços particulares se refere aos serviços com fins lucrativos, para distinguir dos serviços privados, ou todos os serviços não-públicos.

Taxa de Escolarização na primeira infância	Esta expressão é usada neste Relatório para se referir ao total de atendimento educacional das crianças de 0 a 6 anos nas creches, pré-escolas, Classes de Alfabetização e Ensino Fundamental.
Plano Nacional de Educação de 2001	Preparado de acordo com as recomendações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação, com vigência de dez anos, foi anunciado em 2001. Sua finalidade é aumentar para 50% a taxa bruta de escolarização de crianças de 0 a 3 anos nas creches e para 80% a de crianças de 4 a 6 anos nas pré-escolas até 2011.
Lei de Diretrizes e Base da Educação ou LDB	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é a lei educacional brasileira de 1996. Essa lei reconheceu formalmente pela primeira vez no Brasil a educação infantil como um conceito abrangente incluindo as crianças de 0 a 6 anos. (A lei anterior tratava somente de educação pré-escolar para a idade de 4 a 6 anos).
Constituição de 1988	A Constituição brasileira estabelece que a organização e o funcionamento do sistema educacional devem ser decorrência de um esforço conjunto envolvendo o governo federal, os estados (inclusive o Distrito Federal) e os municípios.

---

**Nota:** A redação deste Relatório foi concluída em outubro de 2005, mas a aprovação pelo governo brasileiro só foi recebida em agosto de 2006. Mudanças relevantes que ocorreram nesses dez meses são citadas em notas de rodapé; o texto principal contempla a situação até outubro de 2005. (O capítulo final deste livro descreve as principais mudanças e iniciativas nas políticas e programas para a educação infantil ocorridas no período 2006-2008 e fornece dados mais atualizados sobre o atendimento).





# SUMÁRIO EXECUTIVO

## A VISITA DE AVALIAÇÃO

Como parte do Projeto UNESCO/OCDE de Avaliação das Políticas Públicas de Educação Infantil, uma equipe de quatro especialistas visitou o Brasil entre os dias 2 e 13 de maio de 2005, com a finalidade de proceder à avaliação das políticas do país para a primeira infância. Este Relatório é resultado dessa visita.

## ACESSO

O índice de matrículas nas pré-escolas municipais está aumentando, sobretudo nas regiões mais pobres, mas o ingresso em creches municipais está diminuindo, sobretudo nas regiões mais ricas. As matrículas nas entidades particulares estão aumentando, tanto nas regiões ricas quanto nas pobres, embora a qualidade dos serviços varie de acordo com as regiões. Disparidades no acesso são bem mais acentuadas entre as crianças mais novas. As que vivem nas áreas rurais têm menos possibilidade de acesso à educação infantil e as entidades particulares são mais freqüentadas por crianças de famílias de classe média para cima. Os programas de assistência social ajudaram crianças de 4 a 6 anos de regiões pobres a ter mais acesso à pré-escola, mas com déficit de qualidade – as pré-escolas das regiões mais pobres têm menos possibilidade de contratar professores qualificados, menos possibilidade de ter equipamentos e materiais adequados e estão mais sujeitas a funcionar com uma carga horária menor.

## QUALIDADE

Existem leis e diretrizes que regulamentam a pedagogia da educação infantil, mas o cumprimento delas continua sendo problemático. A causa disso é que nem todos os serviços de educação infantil foram integrados ao sistema educacional brasileiro e reconhecidos como instituições educativas. Os níveis de qualificação dos professores estão melhorando, mas os professores de educação infantil carecem de formação especializada. Os desequilíbrios são evidentes também na qualidade. As entidades públicas que prestam serviços de educação infantil, freqüentadas por crianças pobres, costumam ter qualidade inferior, sobretudo quanto às instalações e ao ambiente pedagógico, e as entidades particulares de boa qualidade estão disponíveis principalmente para as crianças

das classes média e alta. O problema da qualidade é mais grave nas creches. O desafio maior é transformá-las em instituições educacionais, um processo que se encontra estagnado. Conflitos setoriais, limites à capacidade dos municípios e falta de recursos financeiros são considerados fatores que contribuem para tal situação.

## INVESTIMENTO

Os gastos com educação infantil no Brasil diminuíram nos últimos anos em comparação com outros níveis educacionais. O país tem uma crescente necessidade de mais investimentos na educação infantil, para que possa cumprir as metas do Plano Nacional de Educação de 2001 e enfrentar os problemas relacionados às disparidades. Há pouca margem para melhoria da eficiência, e o aumento da participação da iniciativa privada precisa ser visto com cautela, por trazer um impacto negativo sobre a desigualdade do atendimento. Para enfrentar os problemas de financiamento, é essencial aumentar os recursos do governo federal.

## RECOMENDAÇÕES

A faixa etária de 0 a 3 anos merece atenção urgente, para que sejam enfrentadas, no mínimo, as questões da pobreza e da desigualdade social. A integração das creches ao sistema educacional traria diversidade e flexibilidade aos tipos de serviços oferecidos e fortaleceria o vínculo pedagógico da educação infantil. Os recursos da área social poderiam ser transferidos para a educacional, ou permanecer na área social para servir de suporte familiar à educação infantil. O governo federal deveria aumentar seus recursos para a educação infantil. A formação e a qualificação dos educadores que trabalham com a primeira infância deveriam ser mais especializadas.

# I. INTRODUÇÃO

## I.1. SOBRE O PROJETO

1.1.1. **Contexto:** A comunidade internacional, reunida em Dacar, Senegal, em 2000, para comemorar o 10º aniversário do programa Educação Para Todos (*EFA, na sigla em inglês*), reafirmou seu compromisso para com o atendimento da educação infantil e definiu o crescimento desta área como a primeira das seis Metas de Dacar para EFA. Entretanto, na maioria dos países em desenvolvimento, a educação infantil não tem sido parte das políticas públicas e os governos têm tido uma capacidade limitada para desenvolver as políticas e sistemas necessários. Falta especialmente conhecimento das opções políticas e das estratégias que promovam o desenvolvimento integral das crianças com recursos limitados.

1.1.2. Neste contexto, dentro do planejamento da UNESCO para os anos de 2004 e 2005, a organização lançou o Projeto UNESCO/OCDE para Avaliação das Políticas Públicas para a Primeira Infância (doravante denominado Projeto), visando fornecer a determinados países a oportunidade de repensarem suas políticas para a educação infantil, identificando opções e estratégias concretas para melhorá-las. Quatro países foram selecionados, com base no interesse que manifestaram – Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia.<sup>2</sup>

1.1.3. **Atividade:** Cada avaliação de um país envolve o preparo de um *Background Report*, que contém informações gerais sobre a situação do país a respeito da educação infantil, uma visita realizada por uma equipe de especialistas e um Relatório de Avaliação, que traz recomendações sobre políticas educacionais.

---

<sup>2</sup> O *Background Report* e os Relatórios de Avaliação da Indonésia, Cazaquistão e Quênia estão disponíveis online:  
*Background Report* da Indonésia:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001388/138849e.pdf>  
Relatório de Avaliação da Indonésia:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138522e.pdf>  
*Background Report* do Cazaquistão:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139025e.pdf>  
Relatório de Avaliação do Cazaquistão:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139750e.pdf>  
*Background Report* do Quênia:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139027e.pdf>  
Relatório de Avaliação do Quênia:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139026e.pdf>

Esse Relatório de Avaliação é entregue às autoridades e parceiros do país para discussão e desdobramentos. O escritório regional da UNESCO pode organizar atividades pertinentes, com o objetivo de ampliar a capacitação ou divulgar os resultados da avaliação. Os resultados da avaliação dos quatro países estão sendo publicados como Relatório Sumário, que servirá, a nível global, como material de referência para o planejamento de políticas públicas de atendimento à educação infantil em outros países.

**1.1.4. Estrutura da implementação:** O planejamento e a coordenação geral do Projeto foram realizados por um Secretariado de Projeto, criado na sede da UNESCO. Para a implementação em nível nacional, uma Força-Tarefa foi formada nos Ministérios da Educação de cada país envolvido, os quais assinaram um Memorando de Entendimento com a UNESCO. Cada Força-Tarefa, que teve a assistência dos respectivos escritórios regionais da UNESCO, foi responsável pelo *Background Report* e representou a autoridade nacional que recebeu o Relatório de Avaliação<sup>3</sup>.

**1.1.5. Componentes da Avaliação:** O Projeto aborda cinco amplas categorias de políticas públicas para a educação infantil: acesso, qualidade, financiamento, coordenação governamental e desenvolvimento de dados/pesquisa. Pressupondo-se que as políticas são diferentes em cada país, levamos em conta também as questões internas específicas. Os pontos principais da avaliação variam conforme a situação e as necessidades de cada país. Foram examinados também os serviços formais, não-formais e informais de atendimento à primeira infância, desde o nascimento até a idade de ingressar no ensino primário. E ainda os serviços das instituições de formação de professores e pais.

## 1.2. VISITA DE AVALIAÇÃO

**1.2.1. Preparativos:** Antes da visita de avaliação, dois grupos de trabalho produziram o *Background Report* do Brasil<sup>4</sup>: o Grupo Coordenador e o Grupo

<sup>3</sup> Veja detalhes nas Diretrizes para Implementação do Projeto UNESCO/OCDE de Avaliação das Políticas Públicas para a Educação Infantil, disponíveis em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138973e.pdf>.

Cópias impressas podem ser solicitadas à sede da UNESCO (sh.choi@unesco.org).

<sup>4</sup> O *Background Report* do Brasil para o Projeto UNESCO/OCDE de Avaliação das Políticas Públicas para a Educação Infantil (2005), designado *Background Report* ao longo deste Relatório, pode ser obtido mediante solicitação (earlychildhood@unesco.org) e está disponível online: [www.unesco.org/education/earlychildhood](http://www.unesco.org/education/earlychildhood).

Consultor<sup>5</sup>, criados pelo Ministério da Educação. Os critérios para seleção dos locais visitados levaram em conta diferenças socioeconômicas, equilíbrio regional, faixas etárias, tipos de serviços prestados e implicações na política educacional.

1.2.2. **Cronograma:** A visita de avaliação transcorreu de 2 a 13 de maio de 2005, em Brasília/DF, Recife/PE, Sobral/CE, Blumenau/SC, Rio de Janeiro/RJ e São Gonçalo/RJ. Os locais visitados foram creches e pré-escolas, bem como entidades que prestam serviços não-formais à primeira infância e instituições de formação de professores<sup>6</sup>.

1.2.3. A equipe de avaliação se reuniu com diversas autoridades governamentais responsáveis pelo planejamento e implementação das políticas para a educação infantil, tais como representantes do Ministério da Educação e de ministérios de áreas afins, além de prefeituras municipais. Houve reuniões também com outros envolvidos no setor em âmbito nacional, como acadêmicos, profissionais, representantes de ONGs e associações comunitárias.

1.2.4. **Equipe de avaliação:** A equipe de avaliação consistiu de uma consultora brasileira e três especialistas internacionais de diferentes áreas de especialização: Maria Malta Campos (Pesquisadora Sênior da Fundação Carlos Chagas), Sheila Kamerman (Professora da Columbia University, EUA), Abrar Hasan (OCDE, Paris) e Soo-Hyang Choi (UNESCO, Paris). A equipe teve acompanhamento e assistência de membros dos Grupos Coordenador e Consultor, funcionários do escritório da UNESCO no Brasil e de Hye-Jin Park da UNESCO, Paris<sup>7</sup>.

### 1.3. O RELATÓRIO

1.3.1. **Preparação:** O Relatório de Avaliação é baseado em anotações da equipe de avaliação e no *Background Report*. Em vez de um inventário de todas as observações recolhidas, deu-se destaque às questões consideradas fundamentais e que merecem a atenção prioritária do governo. Alguns pontos críticos receberam

---

<sup>5</sup> O Grupo Coordenador foi composto por representantes da Secretaria de Educação Básica, do INEP e do escritório da UNESCO no Brasil. O Grupo Consultor foi formado por especialistas e pesquisadores brasileiros de educação infantil.

<sup>6</sup> Veja detalhes no Anexo 1.

<sup>7</sup> Veja detalhes no Anexo 2.

comentários mais detalhados, com base nos dados relevantes disponíveis. As recomendações focam as políticas gerais e as tarefas imediatas específicas.

**1.3.2. Pressupostos norteadores:** Três foram os pressupostos que nortearam o processo de avaliação e as recomendações. Primeiro: o propósito final da educação e do atendimento à primeira infância é o desenvolvimento integral da criança. Segundo: as políticas governamentais para a educação infantil devem ser enfaticamente a favor dos pobres, com prioridade para a questão da desigualdade social. Terceiro: a educação infantil constitui o sustentáculo de um aprendizado da vida inteira, e a transição da casa para a creche e da creche para a escola deve ser a mais suave possível.

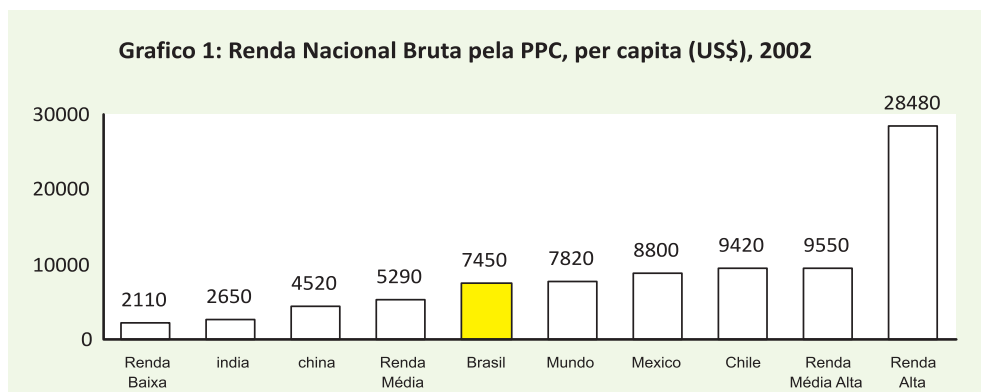
**1.3.3. Limitações:** Na escolha dos locais de visita, apesar dos esforços para se levar em conta a representatividade geográfica e socioeconômica, esta tarefa se tornou difícil por falta de tempo suficiente. A região Norte, com uma grande população indígena, foi negligenciada. Além disso, vários desdobramentos importantes relacionados ao FUNDEB aconteceram depois da visita de avaliação e não puderam ser totalmente contemplados neste Relatório.

## 2. PERFIL DO PAÍS

### 2.1. PERFIL SOCIOECONÔMICO<sup>8</sup>

2.1.1. **Demografia**<sup>9</sup>: O Brasil é um dos países mais populosos do mundo, com cerca de 184 milhões de habitantes (2005). A população com idade de 0 a 14 anos correspondia a cerca de 28% do total em 2002. O número de crianças de 0 a 6 anos era de 23,6 milhões em 2003. Em 2002, cerca de 82% da população estavam concentrados em áreas urbanas. O crescimento populacional diminuiu: a taxa de crescimento projetada para 2002-15 é de apenas 1,1%. A taxa de fertilidade também teve uma drástica redução de 46% entre 1980 e 2002.

2.1.2. **Economia**<sup>10</sup>: O Brasil é um país de renda média, com renda nacional per capita (em termos de PPC - Paridade de Poder de Compra) de US\$ 7.450 (Gráfico 1) e uma taxa de crescimento do PIB de 1,5% (2002).



Fonte: Banco Mundial (2004).

2.1.3. Como na maioria dos países, o setor de serviços é o que mais contribui para o PIB brasileiro. A economia é caracterizada por uma grande disparidade na distribuição de renda e no consumo, com um dos mais altos índices Gini<sup>11</sup> (quase 60 em 2003). Os 10% mais ricos da população detêm cerca de 47% da riqueza

<sup>8</sup> Veja Anexo 3 para mais detalhes do perfil do Brasil em comparação com outros países.

<sup>9</sup> Veja Tabela 1 no Anexo 3.

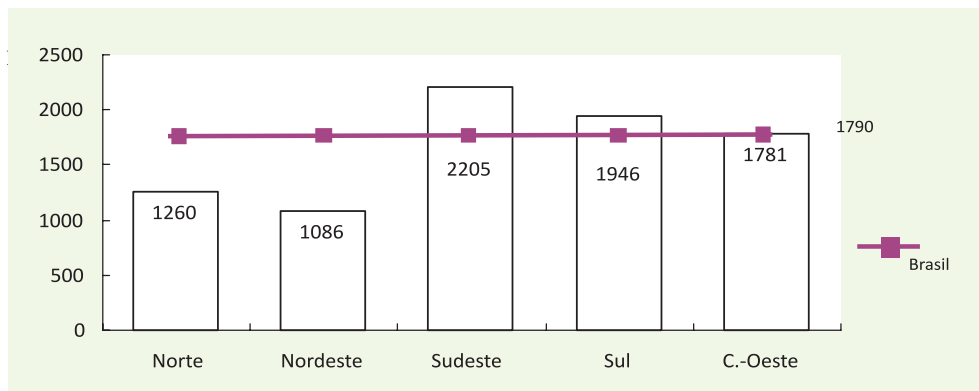
<sup>10</sup> Veja Tabelas 2 e 3 no Anexo 3.

<sup>11</sup> Índice que mede a extensão em que a distribuição de renda entre indivíduos ou domicílios de um país desvia de uma distribuição perfeitamente igualitária.



nacional, enquanto os 10% mais pobres ficam com menos de 1% (1998). Em 2001, aproximadamente 34% da população estavam vivendo abaixo da linha da pobreza. A região Nordeste é a mais pobre e a Sudeste é a mais rica (Gráfico 2).

Gráfico 2: Renda familiar mensal (monetária + não monetária), por região, 2002-2003 (R\$)



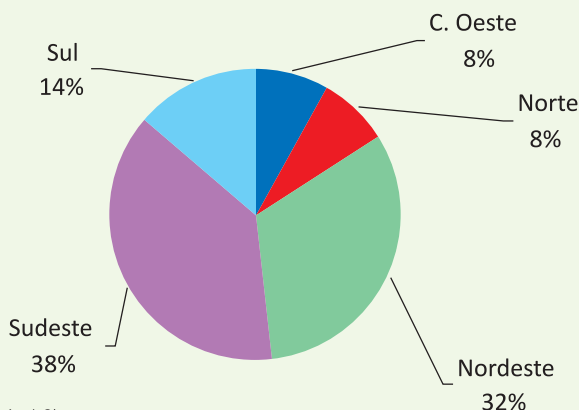
2.1.4. **Condições das mulheres e crianças**<sup>12</sup>: Em 2002, 47% das mulheres de 15 a 64 anos estavam no mercado de trabalho. A taxa de alfabetização adulta entre as mulheres era de 88% em 2004. Contudo, apesar da participação ativa da mulher na educação e no mercado de trabalho, em 2003 o país estava no 60º lugar entre 144 países no Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero (IDG).

2.1.5. Cerca de 86% das mulheres grávidas no Brasil recebem assistência pré-natal e 88% dos nascimentos são feitos por pessoas habilitadas da área de saúde. Ainda assim, a taxa de mortalidade infantil é relativamente alta: 260 por cada 100.000 nascimentos. A taxa de mortalidade entre as crianças abaixo de cinco anos (37 por 1.000 nascimentos) é baixa para os padrões globais, porém alta em termos regionais.

2.1.6. Aproximadamente 38% das crianças de 0 a 6 anos vivem no Sudeste e 32% no Nordeste. As duas regiões têm 70% das crianças desta faixa etária no país. (Gráfico 3).

<sup>12</sup> Veja Tabelas 4, 5, 6 e 14 no Anexo 3.

**Gráfico 3: Distribuição da População infantil de 0-6 anos, 2003**



Fonte: IBGE(2003:Tabela 1.2)

## 2.2. PERFIL EDUCACIONAL<sup>13</sup>

**2.2.1. Sistema educacional:** O sistema educacional brasileiro é dividido em educação básica e educação superior. A básica inclui a educação infantil não-compulsória (0 a 6 anos), oito anos de Ensino Fundamental compulsório (7 a 14 anos)<sup>14</sup> e três anos de educação não-compulsória de nível secundário (Ensino Médio) (15 a 17 anos). O Ensino Fundamental e Médio são gratuitos nas escolas públicas e pagos nas escolas particulares. O Ensino Fundamental tem a duração de nove anos em alguns estados que permitem, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a matrícula de crianças de 6 anos na escola primária. (*Veja capítulo final deste livro*).

**2.2.2. Alfabetização<sup>15</sup>:** Os índices de alfabetização masculina e feminina a partir de 15 anos de idade são de 86% e 87%, respectivamente, enquanto as médias mundiais são de 84% e 71% (2002). Mas a disparidade regional é expressiva: o Nordeste, por exemplo, possui o maior índice de analfabetismo de adultos, mais que o dobro do existente no Sul, que possui o menor índice do país.

<sup>13</sup> Veja Anexo 3 para mais detalhes do perfil educacional em comparação com outros países.

<sup>14</sup> O Ensino Fundamental abrange quatro anos de educação primária e mais quatro de educação secundária. Este Relatório usa o termo “primário” para os primeiros quatro anos e “Ensino Fundamental” para os oito anos de educação compulsória. Lei de 2006 amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, iniciando aos seis anos de idade. (*Veja capítulo final deste livro*).

<sup>15</sup> Veja Tabela 9 no Anexo 3.

**2.2.3. Participação na educação:** A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) registrou taxas nacionais de atendimento<sup>16</sup> de 11,7% das crianças de 0 a 3 anos nas creches e 68,4% das crianças de 4 a 6 anos nas pré-escolas (2003). A taxa de atendimento no Ensino Fundamental era de 97%, enquanto as do Ensino Médio e superior ficaram em 82% e 34%, respectivamente.

**2.2.4.** Um grande desafio no Brasil é melhorar a eficiência da educação primária e secundária. O índice de conclusão da educação primária é de apenas 82%, e a repetência é extremamente alta, 21,5%. Depois que concluem a educação primária, 84% dos alunos ingressam na secundária, mas o índice de repetência neste nível também é muito alto, 18%<sup>17</sup>.

**2.2.5. Financiamento da Educação:** De acordo com a Constituição de 1988, a responsabilidade financeira pela educação é dividida entre os governos federal, estadual e municipal. Determinados percentuais da receita fiscal são destinados à educação e compõem um fundo educacional.

**2.2.6.** Esse fundo, instituído por Emenda Constitucional em 1996 e implantado em 1998, se chama FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Estados e municípios são obrigados a repassar para a educação 25% das receitas de impostos e a gastar 60% dessa quantia (ou seja, 15% das receitas fiscais) no Ensino Fundamental. O restante cobre outras despesas, incluindo educação infantil. Com o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), uma revisão proposta para o FUNDEF que ampliará a cobertura ao ensino médio e à educação infantil, a contribuição dos estados e municípios deve aumentar de 15% para cerca de 20% das receitas de impostos para financiar os três componentes da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

**2.2.7.** O governo federal tem a atribuição de distribuir e complementar os recursos para assegurar padrões mínimos de qualidade e aumentar as oportunidades educacionais. Também fornece assistência técnica e financeira aos governos estaduais e municipais.

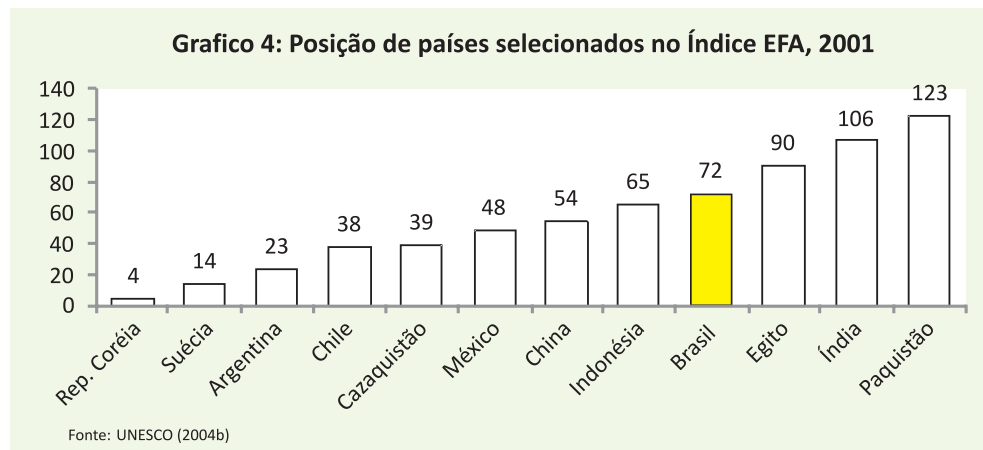
---

<sup>16</sup> Veja Notas Técnicas

<sup>17</sup> Veja Tabela 10 no Anexo 3.

2.2.8. Os gastos públicos com educação em relação ao PIB ficaram em 4% em 2002. Os estados e municípios foram os maiores contribuintes para o FUNDEF, com 39% e 45% do total, respectivamente (1999). O Ensino Fundamental e o Médio recebem, respectivamente, cerca de 33% e 36% do total do orçamento destinado à educação, enquanto os gastos com educação infantil correspondem a somente 9% (2001)<sup>18</sup>.

2.2.9. **Cumprimento das metas de EFA:** No Índice de Desenvolvimento do EFA (EDI), o Brasil alcançou 0,899 pontos em 2001<sup>19</sup> e ficou em 72º lugar entre 127 países, como mostra o Gráfico 4. Entre os quatro componentes do Índice, a posição do Brasil foi de 32 para a taxa líquida de escolarização no curso primário (com valor de 0,965), 67 para a taxa de alfabetização de adultos (0,882), 66 para o índice EFA específico para o gênero (0,951, com disparidade em detrimento dos homens) e 87 para o índice de permanência na escola até o quinto ano (0,799). Assim, o componente mais fraco do Índice é o da taxa líquida de escolarização primária, vinculada diretamente ao fornecimento de educação infantil.



<sup>18</sup> 17. Veja Tabelas 7 e 8 no Anexo 3.

<sup>19</sup> O EDI cobre quatro indicadores: taxa líquida de matrícula na educação primária, taxa de alfabetização de adultos, índice de paridade de gênero específico para EFA e taxa de sobrevivência na 5ª série. Quanto mais próximo de 1 estiver o EDI de um país, mais perto ele está de atingir de fato Educação para Todos.

## 2.3. PERFIL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

2.3.1. **Situação legal:** A educação infantil para crianças abaixo de 6 anos é um direito constitucional no Brasil. De acordo com a Constituição, os municípios são responsáveis pelo provimento da educação dessas crianças.

2.3.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiu a educação infantil como o primeira etapa da educação básica, com atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Essa lei reconheceu as creches como serviços para crianças de 0 a 3 anos e as pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos, e, embora não obrigatórias, que fossem consideradas instituições educacionais. A lei determinou ainda que todos os serviços de atendimento educacional para a primeira infância fossem integrados ao sistema educacional e que as políticas para este segmento fossem coordenadas pela área educacional.

2.3.3. **Estrutura do serviço:** A educação infantil, como especifica a lei, é dividida em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos.

**Tabela 1: Perfil dos serviços de atendimento na educação infantil**

Serviços	Creches	Pré-escola
Faixa etária	0-3	4-6 <sup>20</sup>
Objetivo	Assistência e educação <sup>21</sup>	Educação
Horário de funcionamento	A maioria período integral, cinco dias por semana	A maioria meio período, cinco dias por semana
Nível de qualificação exigido dos professores	(Mínimo) Certificado de docência do ensino médio (Curso Normal)	(Mínimo) Certificado de docência do ensino médio (Curso Normal)
Setor governamental responsável	Educação	Educação
Financiamento	Municípios (e estados)	Municípios (e estados)

2.3.4. **Papel do Ministério da Educação:** Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação tenha atribuído ao Ministério da Educação a responsabilidade governamental pela educação infantil, persiste uma disputa entre as áreas educacional e de assistência social pela gestão e financiamento das pré-escolas e creches.

<sup>20</sup> 4-5 anos em municípios onde o ingresso na escola primária é feito com a idade de 6. A lei irá restringir a educação pré-escolar para crianças de 4 e 5 anos, e reduzir para 6 anos a idade de ingresso na primeira série em todo o país.

<sup>21</sup> A Lei de Diretrizes e Bases especifica que as creches devem incorporar componentes educativos.

2.3.5. A Coordenação Geral de Educação Infantil, do Ministério da Educação, é o órgão administrativo federal responsável pela educação infantil. Cada estado e cada município possuem uma Secretaria de Educação. Conselhos de Educação nos três níveis de governo elaboram procedimentos e normas para o setor.

2.3.6. **Política de descentralização:** Como a Constituição é baseada em princípios democráticos e descentralizadores, a responsabilidade pela educação é partilhada entre as três esferas de governo, e cada uma pode implantar seu próprio sistema educacional, com a colaboração das demais.

2.3.7. O fornecimento de educação infantil é responsabilidade dos municípios, que têm autonomia de ação. Portanto, qualquer município pode criar, administrar e supervisionar seu próprio sistema de educação infantil (e primária), ou optar por seguir o sistema estadual. Os estados não se envolvem na oferta de serviços de educação infantil, mas são responsáveis pela regulamentação e supervisão de quaisquer serviços existentes nos municípios que não implantaram seu próprio sistema. Os estados também são responsáveis por oferecer cursos de formação para professores de educação infantil.

2.3.8. **Financiamento:** Em razão do FUNDEF, a educação infantil é oferecida pela esfera municipal com os recursos não investidos no Ensino Fundamental.

2.3.9. Um Projeto de Emenda à Constituição foi apresentado ao Congresso Nacional estabelecendo uma nova forma de financiamento para a educação. Denominado FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O novo fundo deverá estabelecer gastos mínimos por aluno em todos os três níveis de educação básica, incluindo a educação infantil (exceto da faixa etária de 0 a 3 anos)<sup>22</sup>. Esta PEC, preparada pelo governo federal, foi encaminhada ao Congresso em 14 de julho de 2005.

2.3.10. **Plano Nacional de Educação:** Preparado de acordo com as recomendações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação, projetado para dez anos, foi anunciado em 2001, estabelecendo as seguintes metas:

---

<sup>22</sup> Como já foi dito, a PEC foi modificada após a visita de avaliação, para incluir a faixa etária menor.

- (1) Ampliar a oferta da educação infantil para 30% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2006.
- (2) Ampliar a oferta de educação infantil para 60% das crianças de 4 a 6 anos nas pré-escolas até 2006.
- (3) Ampliar a educação infantil para 50% das crianças de 0 a 3 anos nas creches até 2011.
- (4) Ampliar a educação infantil para 80% das crianças de 4 a 6 anos nas pré-escolas, e para 100% das crianças de 6 anos até 2011.
- (5) Elaborar padrões mínimos de infra-estrutura para todas as creches e pré-escolas até 2006.
- (6) Garantir que até 2006 os professores de educação básica tenham formação mínima de nível médio.
- (7) Garantir que até 2011 os professores de educação básica tenham formação de nível superior.
- (8) Implantar um sistema de supervisão da educação infantil em todos os municípios até 2004.
- (9) Garantir alimentação para todas as crianças matriculadas em instituições de educação infantil.
- (10) Implantar gradualmente período integral para a educação infantil (não foi fixado um prazo).

# 3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

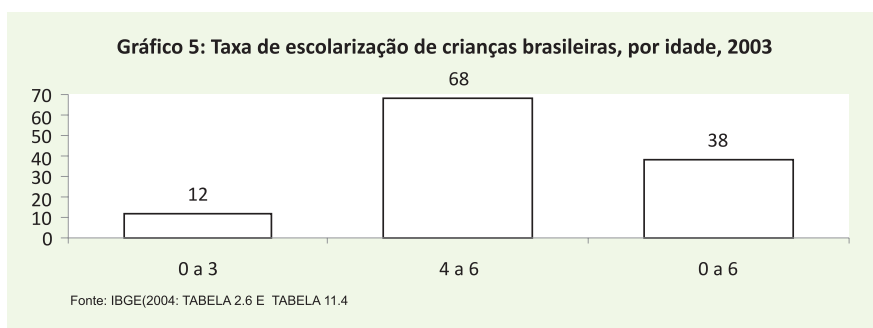
## 3.1. ACESSO

3.1.1. **Direção da avaliação:** Expandir o acesso é uma coisa, expandi-lo na direção da política estabelecida pelo país é outra. No Brasil a política de acesso contém dois pontos estratégicos que merecem consideração:

- Desde 1988 a educação infantil tem sido responsabilidade dos municípios. Será que eles estão cumprindo plenamente a sua parte?
- As diferenças socioeconômicas no acesso à educação infantil nas regiões do país são profundas e crônicas. Será que essas diferenças estão diminuindo e, em caso positivo, estará havendo algum benefício?

3.1.2. A discussão a seguir envolve estas duas questões. Mas antes, são feitas algumas observações sobre a posição do Brasil em relação a outros países na oferta da educação infantil.

3.1.3. **Situação atual:** Em 2003 a taxa de escolarização<sup>23</sup> de crianças de 0 a 6 anos era de 38% (Gráfico 5). Contudo, enquanto a taxa de escolarização das crianças de 4 a 6 anos fosse de 68%, as de 0 a 3 anos era 12% – uma substancial diferença entre as duas faixas etárias. De modo geral, a educação infantil no Brasil começa de fato aos 4 anos, não no nascimento.

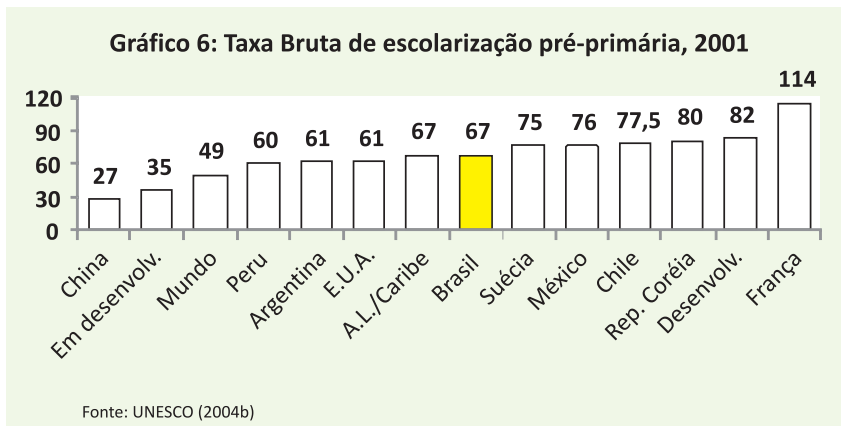


3.1.4. Em termos de taxa bruta de escolarização pré-primária (ISCED-0) para crianças a partir de 3 anos, o Brasil situa-se numa posição intermediária entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Gráfico 6). Em 2001, o índice do

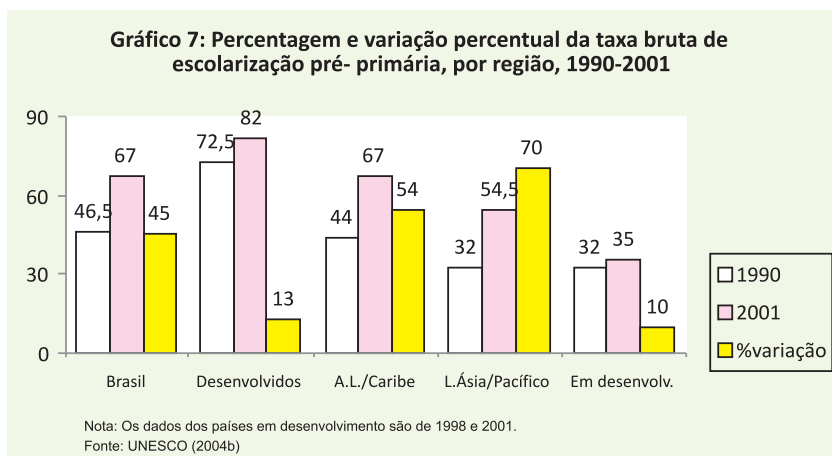
<sup>23</sup> Taxa de escolarização em creches, pré-escolas, classes de alfabetização e no ensino fundamental.



Brasil ficou em 67%,<sup>24</sup> acima das médias da maioria de outros países em desenvolvimento (35%) e da média mundial (49%), porém abaixo dos países desenvolvidos (82%). No nível regional, o Brasil atingiu a média, ficando atrás apenas do México (76%) e do Chile (77,5%).



3.1.5. O Brasil tem avançado bem no acesso à educação infantil, tendo ampliado em 45% a taxa bruta de escolarização pré-primária, de 46,5% em 1990 para 67% em 2001 (Gráfico 7). Mas durante este mesmo período a América Latina e o Caribe tiveram uma ampliação de 54%. O Brasil deveria ter avançado pelo menos na proporção regional, cuja média em 1990 (44%) era semelhante à do Brasil (46,5%).



<sup>24</sup> A taxa bruta de escolarização pré-primária foi menor que a taxa de escolarização das crianças de 4 a 6 anos, sobretudo porque esta última é baseada na PNAD, que computou também as entidades não-registradas, e a primeira inclui crianças de 3 anos, cuja taxa de escolarização bem menor reduz o índice geral.

3.1.6. Dois aspectos essenciais distinguem o sistema de educação infantil brasileiro daqueles dos demais na região. Primeiro, a educação infantil não é obrigatória no Brasil<sup>25</sup>, ao contrário de alguns outros países da região (Tabela 2). Segundo, o sistema brasileiro tem oito anos de educação obrigatória, enquanto na maioria dos demais países da região esse período é de dez a doze anos. As crianças no Brasil ingressam na educação primária aos 7 anos<sup>26</sup>, enquanto na maioria dos demais países ingressam aos 6 anos.

**Tabela 2: Duração (em anos) da educação obrigatória na América Latina**

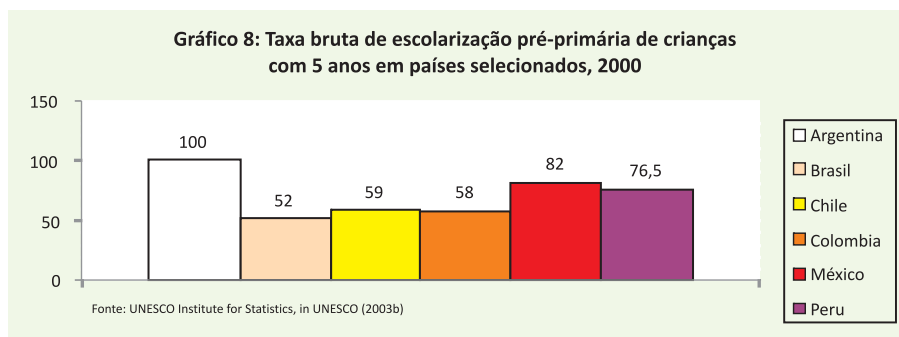
País	Pré-primária	Primária	Secundária/ anos iniciais	Secundária/ últimos anos	Total	Idade de ingresso no primário
Argentina	1	6	3		10	6
<b>Brasil</b>		<b>4</b>	<b>4</b>		<b>8</b>	<b>7</b>
Colômbia	1	5	4		10	6
Costa Rica	1	6	3	1	11	6
Rep.Dominicana	1	6	2		9	6
Equador	1	6	3		10	6
El Salvador	3	6	3		12	7
México	3	6	3		12	6
Panamá	2	6	3		11	6
Peru	1	6	3	2	12	6
Uruguai	1	6	3		10	6
Venezuela	1	6	3	1	11	6

Fonte: UNESCO (2003b).

3.1.7. A idade relativamente alta para ingresso na educação primária pode ajudar a explicar por que a taxa de escolarização na faixa de 5 anos é menor que nos demais países da região com os quais o Brasil pode desejar se comparar (Gráfico 8). O ingresso tardio na educação primária pode atrasar todo o processo educacional nos anos precedentes.

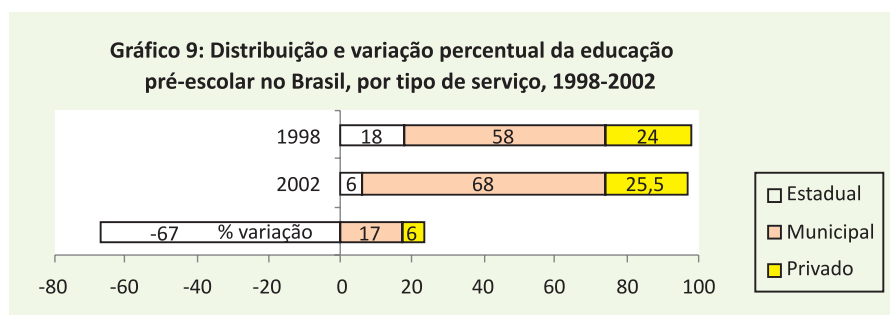
<sup>25</sup> A lei deverá reduzir para 6 anos a idade para ingresso na educação primária obrigatória, e portanto o Ensino Fundamental irá durar nove anos.

<sup>26</sup> Em alguns municípios, crianças de 6 anos podem se matricular na escola primária.



Fonte: UNESCO Institute for Statistics, in UNESCO (2003b).

**3.1.8. O aumento da participação dos municípios:** Em 1998, as entidades municipais de educação infantil representavam 58% das matrículas na pré-escola; em 2002, a participação municipal tinha aumentado 17%, atingindo 68%, enquanto a participação dos estados tinha caído 67%, de 18% para 6%. Ao mesmo tempo, o número de entidades particulares mudou relativamente pouco, registrando um aumento de 6%, o que indicaria haver uma relação entre crescimento da participação municipal e redução da participação estadual (Gráfico 9)<sup>27</sup>.

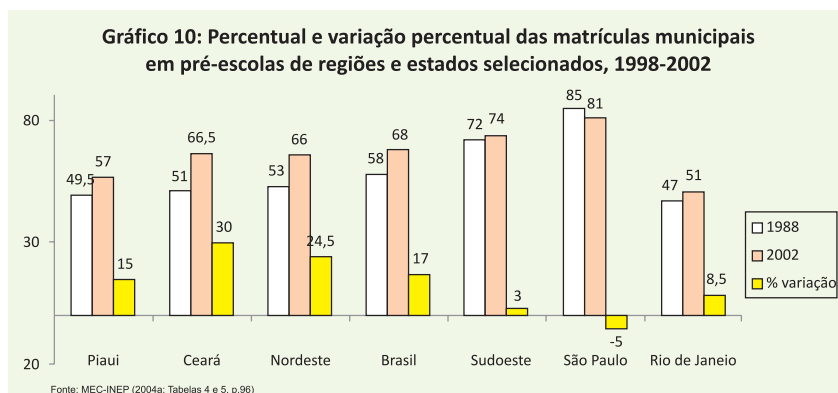


Fonte: MEC-INEP (2004a: Tabela 5, p. 96).

**3.1.9. O crescimento da participação dos municípios na educação pré-escolar** foi maior nas áreas mais pobres (Gráfico 10). No Nordeste, por exemplo, essa participação aumentou 24,5% entre 1998 e 2002, tendo o Ceará, um dos estados mais pobres da região, registrado um crescimento de 30%. Em contraposição, no Sudeste a participação dos municípios aumentou apenas 3%.<sup>28</sup>

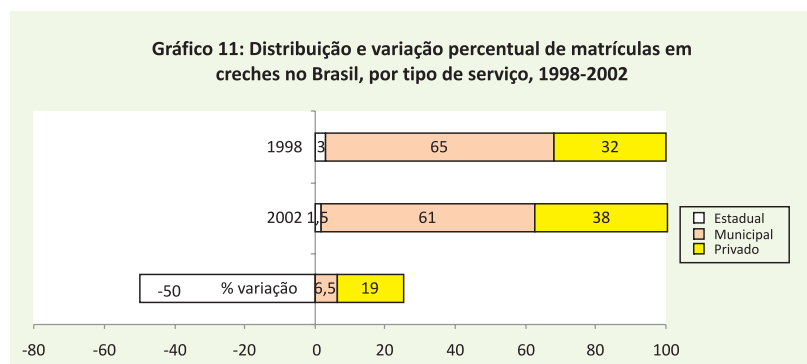
<sup>27</sup> “Serviços particulares” significam serviços sem fins lucrativos e com fins lucrativos; veja Notas Técnicas.

<sup>28</sup> O crescimento relativamente pequeno no Sudeste pode ser atribuído, em parte, ao índice já alto de escolarização existente na região, o que teria deixado menos margem para crescimento. Apesar disso, no Rio de Janeiro, a taxa de escolarização em 1998 (47%) ficou próxima da registrada no Nordeste (53%); mas apesar desse potencial de crescimento, a participação municipal cresceu somente 8% enquanto no Nordeste cresceu 24,5%.



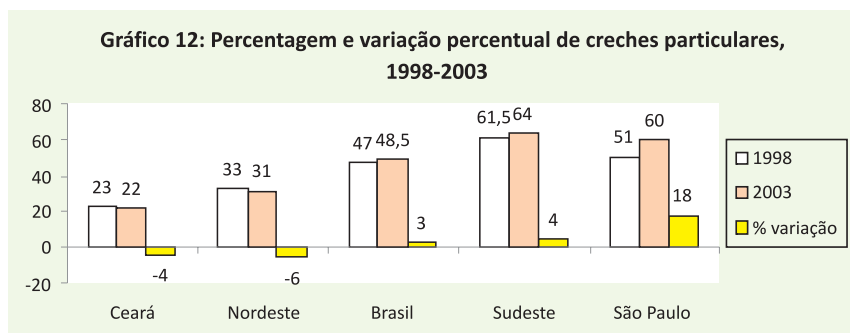
3.1.10. O aumento de pré-escolas municipais no Nordeste se deve, em parte, aos programas de assistência social que resultaram na criação de pré-escolas comunitárias de baixo custo. Mas as diferenças entre as regiões também refletem os diferentes montantes de recursos que os estados e municípios ricos e pobres destinaram à educação como parte do FUNDEF.

3.1.11. Em relação às creches, a tendência foi diferente. A participação dos municípios caiu 6,5%, de 65% em 1998 para 61% em 2002, enquanto as matrículas nas creches particulares aumentaram 19%, de 32% para 38% (Gráfico 11).



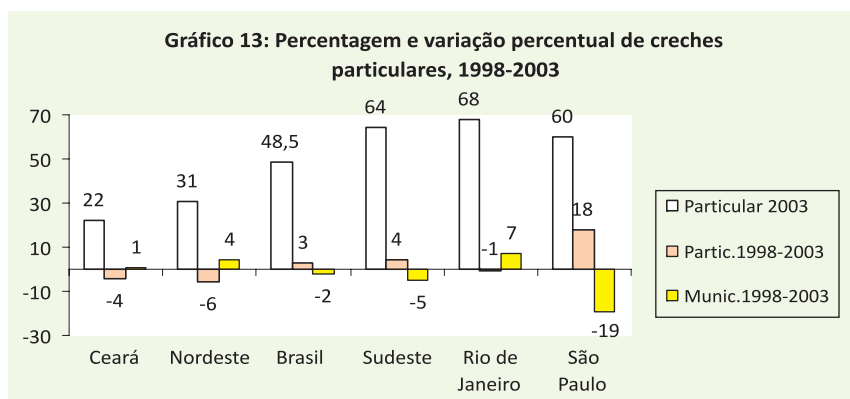
Fonte: MEC-INEP (2004a: Tabela 4).

3.1.12. O número de creches particulares está crescendo rapidamente nas regiões mais ricas (Gráfico 12). Na cidade de São Paulo, por exemplo, elas tiveram uma expansão de 18% entre 1998 e 2003, bem mais que o índice de expansão nacional, que foi de 3%, enquanto no Nordeste e no Ceará diminuiu 6% e 4%, respectivamente. Considerando-se que as creches particulares já correspondiam a uma parcela relativamente expressiva das creches em São Paulo, o índice de 18% significa uma expansão rápida e generalizada naquela cidade.



Fonte: MEC-INEP (1999: Tabela 3.6 e 2004b: Tabela 3.5).

3.1.13 Entretanto, no Rio de Janeiro, outro município rico, a participação das creches particulares diminuiu 19% (Gráfico 13), enquanto as creches municipais aumentaram 18%. Na verdade, em todos os casos apresentados no gráfico abaixo o crescimento das creches particulares é acompanhado pela redução das creches municipais, ou vice-versa. Assim, o rápido crescimento das creches particulares em São Paulo deve estar relacionado à queda igualmente rápida do número de creches públicas.

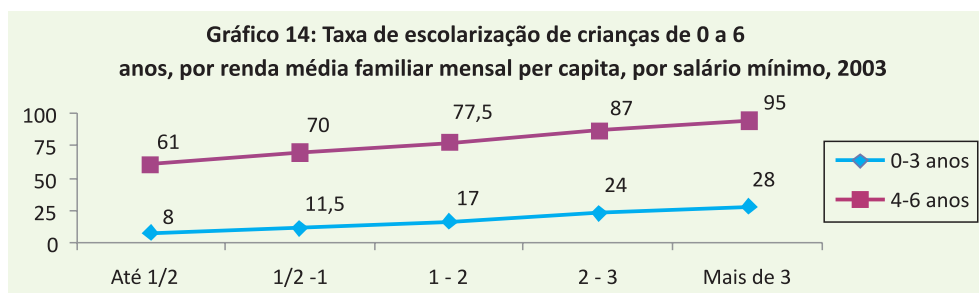


Fonte: MEC-INEP (1999: Tabela 3.6 e 2004b: Tabela 3.5).

3.1.14. A expansão dos serviços particulares é um fenômeno que não parece restrito às áreas mais abastadas, embora não haja dados precisos disponíveis. Por exemplo, na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, a equipe de avaliação soube que existiam 40 creches particulares na comunidade, e apenas duas públicas. Em São Gonçalo, um município pobre próximo ao Rio, as autoridades locais estimaram haver centenas de pequenas creches particulares. Embora seja difícil confirmar tais informações, elas indicam ser prematuro concluir que as creches particulares são usadas apenas pelas classes média e alta. Um grande número de creches particulares de baixa qualidade pode estar suprindo a extrema necessidade

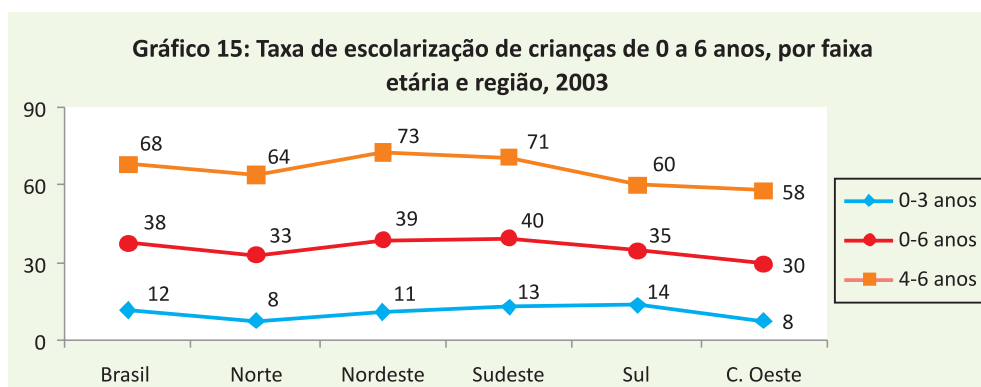
de mães pobres que trabalham fora, já que as creches públicas não estão crescendo o suficiente para atender à demanda.

**3.1.15. Disparidades:** O Brasil não é exceção quanto às disparidades socioeconômicas no acesso às creches. Crianças de famílias pobres têm menos possibilidade de receber esse atendimento. Existe uma correlação direta entre renda familiar e escolaridade (Gráfico 14). A diferença entre os mais ricos e os mais pobres é maior quando se trata da educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos; os ricos têm 2,5 vezes mais possibilidades que os pobres de matricular numa creche suas crianças dessa faixa etária, e 0,5 mais possibilidade que os pobres quando da matrícula de crianças de 4 a 6 anos. A taxa de escolarização é mais afetada pela renda familiar na educação de crianças menores.



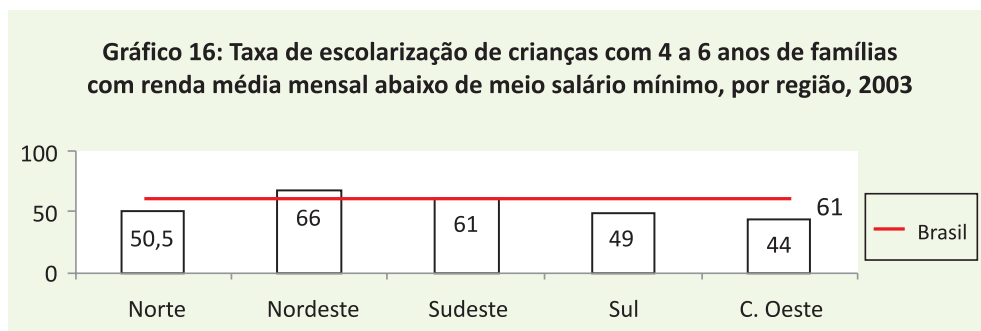
Fonte: IBGE (2004: Gráfico 7.2, p.211).

**3.1.16.** Porém, ao contrário de outros países, a região mais pobre do Brasil, o Nordeste, está fazendo um excelente trabalho de acesso à educação infantil (Gráfico 15). A região possui a taxa de escolarização mais alta do Brasil entre crianças de 4 a 6 anos, e só fica atrás da região mais rica, o Sudeste, no índice geral de escolarização de crianças de 0 a 6 anos.



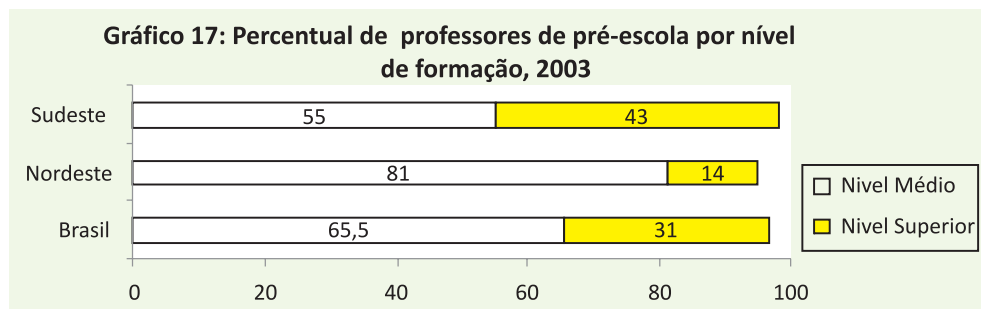
Fonte: IBGE (2004: Tabela 2.6, p. 69).

3.1.17. O desempenho superior do Nordeste, bem conhecido no Brasil, é atribuído aos programas de assistência social na região, com foco na redução da pobreza, o que permitiu a criação de muitas entidades de educação infantil de baixo custo para famílias mais pobres. O fato de as crianças pobres de 4 a 6 anos no Nordeste terem mais possibilidade de freqüentar pré-escola do que as de outras regiões (Gráfico 16), reflete o impacto desses programas espalhados na região.



Fonte: IBGE (2004: Gráfico 7.3, p.212).

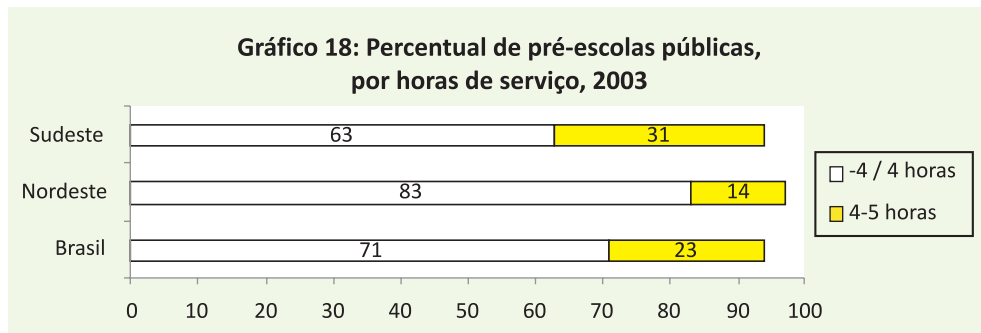
3.1.18. Entretanto, a expansão do acesso à educação infantil no Nordeste, especialmente para crianças em idade pré-escolar, não parece ter sido acompanhada da qualidade. Por exemplo, os professores da pré-escola no Nordeste são menos qualificados do que os do Sudeste e os do Brasil em geral. Professores de pré-escola com formação de nível médio são 81% no Nordeste e 55% no Sudeste, enquanto os que têm educação universitária são, respectivamente, 14% e 43% (Gráfico 17).



Fonte: MEC-INEP (2004b: Tabela 2.5, p. 121).

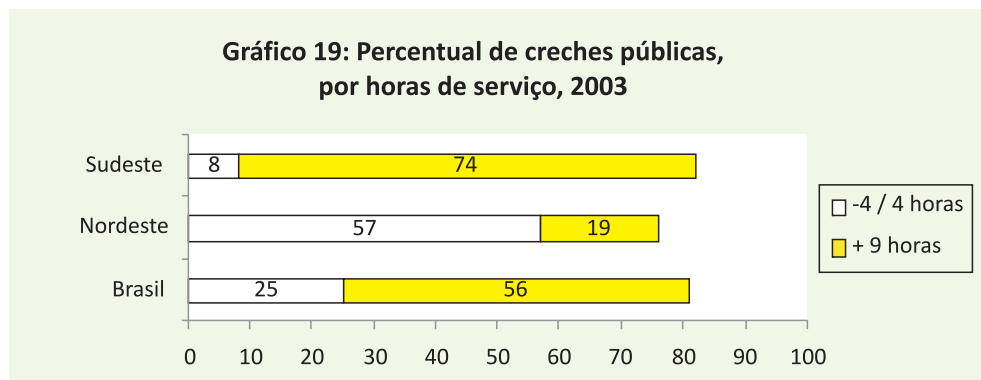
3.1.19. Além disso, no Nordeste as pré-escolas têm uma carga horária menor que no Sudeste em geral. Cerca de 83% das pré-escolas públicas do Nordeste

funcionam quatro horas por dia, ou menos, enquanto no Sudeste são 63% (Gráfico 18). No Sudeste, cerca de 31% das pré-escolas públicas funcionam cinco horas por dia; no Nordeste são 14% e no país em geral são 23%.



Fontes: Censo Escolar MEC-INEP 2003; *Background Report* do Brasil.

3.1.20. A diferença no horário de funcionamento é ainda maior nas creches (Gráfico 19): 74% das creches públicas do Sudeste funcionam durante mais de nove horas por dia, enquanto no Nordeste apenas 19% têm esse horário, e 57% funcionam quatro horas por dia ou menos. Portanto, embora os índices de atendimento de crianças de 0 a 3 anos sejam semelhantes no Nordeste (11%), no Sudeste (13%) e no Brasil em geral (12%) (Gráfico 15), as crianças do Nordeste têm bem menos horas de atendimento diário.

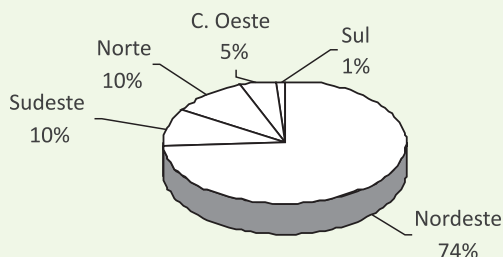


Fontes: Censo Escolar MEC-INEP 2003; *Background Report* do Brasil.

3.1.21. Em relação ao déficit de qualidade no Nordeste, vale a pena notar que essa região tem 74% das Classes de Alfabetização no Brasil (Gráfico 20). A alta taxa de escolarização na região, para crianças de 4 a 6 anos, pode refletir, em parte, a presença extensiva desta forma extra-legal de atendimento.



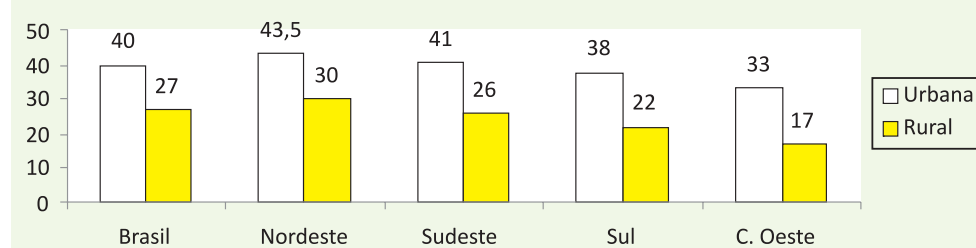
**Gráfico 20: Distribuição das Classes de Alfabetização, por região, 2003**



Fonte: MEC-INEP (2004b).

3.1.22. Como em qualquer país, as crianças das áreas rurais brasileiras têm menos acesso à educação do que as que vivem nas cidades. A taxa de frequência a instituições de educação infantil nas áreas rurais, na faixa de 0 a 6 anos, foi de 27% em 2003, contra 40% nas áreas urbanas (Gráfico 21).

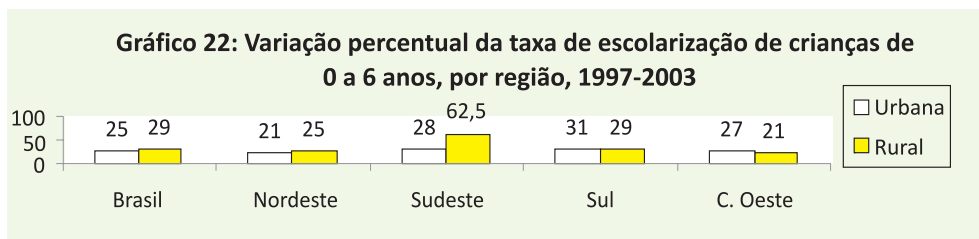
**Gráfico 21: Taxa de escolarização entre 0 e 6 anos, por região urbana/rural, 2003**



Obs: Os dados brasileiros não incluem a população rural dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Pará, os quais, juntamente com o Tocantins, formam a região Norte. Por isso, é representada somente a população urbana desta região, que tem uma população relativamente esparsa.

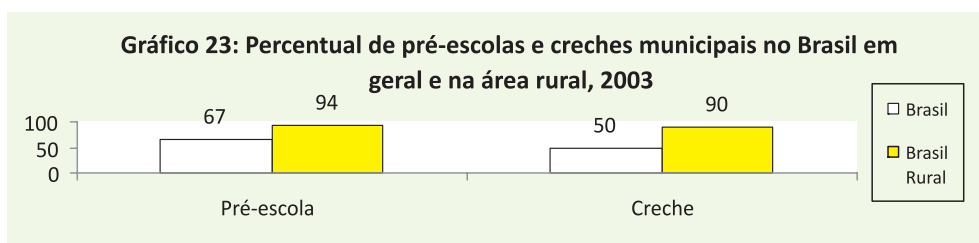
Fonte: IBGE (2004: Tabela 2.3).

3.1.23. A desproporção entre as áreas urbana e rural parece não estar diminuindo significativamente. De 1997 a 2003, as áreas rurais aumentaram em 29% a taxa de escolarização de crianças de 0 a 6 anos, contra 25% nas áreas urbanas, mas esse resultado deve-se ao Sudeste, onde as áreas rurais apresentaram um aumento de escolarização bem maior do que nas áreas urbanas. No Sul e no Centro-Oeste, as taxas de crescimento nas instituições urbanas superaram as das áreas rurais.



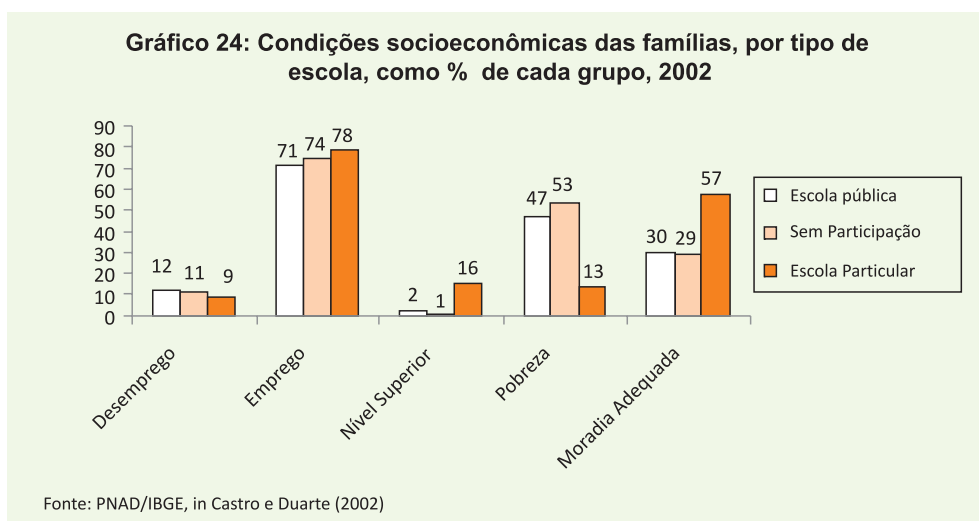
Fonte: IBGE (2004: Tabela 2.3); Banco Mundial (2001: Gráfico 3.5).

3.1.24. No somatório de pré-escolas e creches, o percentual dos serviços municipais é bem maior nas áreas rurais do que no país como um todo (Gráfico 23).



Fonte: MEC-INEP (2004b: Tabela 3.5, p 148-9).

3.1.25. As disparidades socioeconômicas no acesso à educação infantil são também evidentes nos tipos de serviços oferecidos. As entidades particulares são bem mais procuradas por famílias que têm maior participação no mercado de trabalho, menor índice de desemprego, mais escolaridade, menor incidência de pobreza e moradia mais adequada. (Gráfico 24).



Fonte: PNAD/IBGE, in Castro e Duarte (2002)

## 3.2. QUALIDADE

3.2.1. **Avanços:** Embora os desafios sejam muitos e preocupantes, o Brasil tem feito grandes esforços para melhorar a qualidade da educação infantil. A OCDE (2001) ressaltou que a integração setorial entre assistência e educação é um elemento determinante da qualidade dos serviços para a primeira infância. Neste sentido, a decisão brasileira, em 1996, de integrar as creches e as pré-escolas ao sistema educacional foi fundamental para a melhoria da qualidade.

3.2.2. Outro avanço notável foi a implantação de padrões de qualidade. Em 1998, o Ministério da Educação lançou o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, o qual, embora sem um caráter obrigatório, pela primeira vez estabeleceu no país um conjunto de orientações para a educação de crianças para toda a faixa de 0 a 6 anos. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter obrigatório, juntamente com as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação em 1999, visando à integração das creches e pré-escolas ao sistema educacional, foram importantes iniciativas que contribuíram para melhorar os padrões de qualidade das creches, entre outras melhorias.

3.2.3. Outro avanço louvável é o atual esforço do Ministério da Educação para elaborar padrões nacionais de qualidade para a educação infantil. Esta iniciativa surgiu para suprir a falta de uma definição clara e consistente de qualidade e estabelecer indicadores específicos de qualidade que possam ser quantificados, medidos, monitorados e cumpridos. A iniciativa demonstra que o governo está consciente de que existe um problema no cumprimento da legislação do setor. Padrões com parâmetros mensuráveis ajudarão a facilitar o monitoramento das normas vigentes.

3.2.4. Esses avanços sistêmicos e legislativos são de grande importância para melhorar a qualidade da educação infantil no Brasil. Muitos países têm feito tentativas semelhantes, mas poucos tiveram sucesso até hoje. O desafio agora para o Brasil é a implementação.

3.2.5. **O problema do cumprimento:** Apesar do avanço nos padrões, grande parte do que tem sido prescrito para melhorar a qualidade ainda não foi colocada em prática. O problema é mais acentuado na supervisão. A responsabilidade de fiscalizar, mesmo nos serviços públicos, tem sido esparsa ou superficial. Atribui-se este problema à falta de pessoal e/ou insuficiente capacitação técnica.

3.2.6. Outro aspecto a ser melhorado é o currículo. Grande parte das entidades parece não ter adotado as diretrizes curriculares e operacionais mencionadas anteriormente. Embora a legislação permita autonomia dos serviços na elaboração do projeto pedagógico, as creches e pré-escolas são obrigadas a considerar os aspectos definidos nas diretrizes nacionais. Mas estas parecem receber pouca atenção. A equipe de avaliação não encontrou nas entidades visitadas a adoção efetiva do Referencial Curricular nas atividades diárias.

3.2.7. O problema da implementação é mais grave no âmbito estratégico. As metas para a educação infantil estabelecidas no Plano Nacional de Educação não são necessariamente incluídas no planejamento das prefeituras municipais. A obrigatoriedade de empresas privadas de fornecerem creches e pré-escolas para os filhos de seus funcionários<sup>29</sup> é outra área em que a regulamentação governamental tem tido pouco sucesso. Cumprir esta obrigatoriedade poderia ser uma forma de aumentar o acesso às creches.

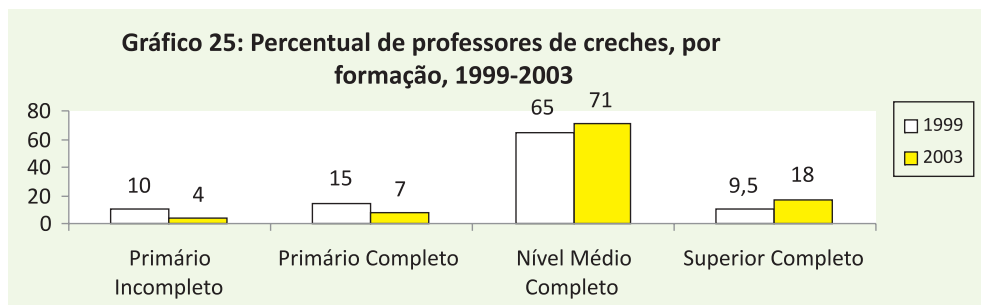
3.2.8. Alguns destes problemas, especialmente os relacionados à supervisão e ao currículo, são decorrentes, em parte, de um enfoque segundo o qual a educação infantil, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não exige um sólido quadro pedagógico e administrativo. Atividades de educação infantil desenvolvidas por diferentes atores, sem muito rigor administrativo, antecederam o surgimento dos sistemas de educação infantil. A tradição parece ter um impacto persistente, de modo que as atividades se sobrepõem aos sistemas. O que se precisa é de uma integração plena – o registro de todas as entidades que prestam serviços à primeira infância, tanto pré-escolas quanto creches, como entidades educacionais municipais, de acordo com a regulamentação pertinente.

3.2.9. A integração por si só não resolverá os problemas, mas é um pré-requisito para que outras medidas funcionem efetivamente. Por exemplo, para que as entidades assimilem na prática as diretrizes curriculares nacionais, os professores e diretores necessitam de uma formação adequada. A menos que as entidades sejam reconhecidas pelo sistema municipal ou estadual de ensino, não será exigido dos professores a formação ou dada a oportunidade de recebê-la. Da mesma forma, embora o problema da supervisão possa afetar todo o setor educacional, será especialmente agudo para as entidades não reconhecidas como parte do sistema educacional.

---

<sup>29</sup> Empresas privadas são obrigadas por lei a fornecer estes serviços com seus próprios recursos. Quanto às empresas e instituições públicas, cada estado tem regras específicas.

**3.2.10. Formação de professores de creches:** Em 2003, 71% dos professores das creches computadas no Censo Escolar<sup>30</sup> possuíam o certificado do Ensino Médio exigido. Além disso, o percentual dos professores de creches com formação de nível superior quase dobrou, de 9,5% em 1999 para 18% em 2003 (Gráfico 25).



Fontes: MEC-INEP (1999, 2004b: Tabela 2.3).

3.2.11. Embora estes gráficos sejam animadores, há dois motivos para examiná-los com cautela.

3.2.12. Primeiro, o atual modelo de formação para o magistério não dá aos futuros professores de creches conhecimentos sobre o desenvolvimento e o aprendizado específico de crianças de 0 a 3 anos, os quais são diferentes quando se trata de crianças maiores. Várias escolas de nível médio para professores, por exemplo, não oferecem aulas práticas sobre crianças de 0 a 3 anos. As escolas mencionaram dificuldades para encontrar creches dispostas a permitir que estagiários de escolas secundárias cuidassem das crianças – uma informação que a equipe de avaliação não pôde confirmar.

3.2.13. Mesmo a formação de nível universitário não inclui especialização em crianças de 0 a 3 anos. Assim, embora 71% dos professores das creches registradas tivessem, em 2003, o certificado de docência de nível médio exigido, não há motivo para comemoração. Mesmo professores com formação de nível superior podem não ter experiência com crianças de 3 anos para baixo, ou conhecimento sobre as suas necessidades educacionais e de desenvolvimento: a faixa etária de 0 a 3 anos constitui uma lacuna na formação.

3.2.14. Em segundo lugar, a maioria das creches não está registrada nos sistemas municipais de educação e, portanto, não são computadas no Censo Escolar.

<sup>30</sup> Ou seja, creches registradas como integrantes do sistema educacional do município.

Muitas dessas creches particulares contratam pessoas que têm apenas o Ensino Fundamental concluído e as utiliza como educadoras. Como não recebem formação prática sistemática, as chances de melhorarem a qualificação profissional no trabalho são pequenas. Esta realidade não aparece nas estatísticas oficiais do Ministério da Educação.

**3.2.15. Educação pré-primária x educação primária:** O preparo para a escolaridade formal é um importante resultado da educação infantil. Crianças precisam adquirir conhecimentos específicos de leitura e aritmética e também um entendimento conceitual dessas habilidades. Boas pré-escolas podem enfatizar leitura e narração de histórias para crianças, mas não submetê-las a exercícios de ditado. A educação pré-primária ajuda a criança a formar os fundamentos psicológicos que serão necessários mais tarde no processo de aprendizado abstrato. A educação primária fornece o instrumental pedagógico para o aprendizado que requer abstração. Os primeiros são parte da educação infantil; os últimos não.

3.2.16. Um bom programa de educação pré-primária prepara a criança para a escolarização formal como parte de um desenvolvimento holístico. A ênfase deve ser colocada num desenvolvimento equilibrado, não apenas no aspecto cognitivo, mas também nos aspectos social, emocional, comunicativo e físico. O sucesso na escola depende não apenas da capacidade de ler, escrever e contar, mas também, e mais importante, da disposição para aprender e da capacidade de se comunicar e se adaptar ao ambiente social da vida escolar. Se a educação infantil é o pilar da aprendizagem ao longo da vida inteira, isso não acontece ajudando a criança a adquirir habilidades específicas de aprendizado, mas ajudando-a a se tornar uma pessoa integral. Nos programas de educação infantil, brincar e interagir são mais importantes do que estudo e instrução.

3.2.17. Vista sob este ângulo, a educação pré-escolar no Brasil para crianças de 4 a 6 anos parece mais próxima da educação primária do que da pré-primária. Especialmente nas entidades públicas municipais, as salas de aula têm carteiras e cadeiras enfileiradas, nas quais as crianças se sentam diante de um professor e um quadro-negro. Embora o currículo estabeleça metodologias interativas, os professores tendem a ensinar às crianças, em vez de interagir com elas num processo construtivo de aprendizagem. Na maioria das entidades visitadas pela equipe de avaliação, com exceção de algumas particulares de alto padrão, as crianças estavam sentadas em suas carteiras fazendo exercícios de alfabetização

e aritmética. Estas situações típicas de curso primário eram comuns especialmente nas Classes de Alfabetização e nas salas de pré-escola existentes em escolas de Ensino Fundamental.

3.2.18. Tal orientação pode ter sido causada por uma combinação de diversos fatores. No Brasil tem prevalecido a visão de que cuidado e educação constituem elementos separados, e isso pode certamente ser um elemento determinante. A pressão dos pais pode ser outro. Mas considerando que a questão tem mais a ver com o processo pedagógico diário, não se pode ignorar a questão da especialização do professor. Neste sentido, duas observações merecem reflexão.

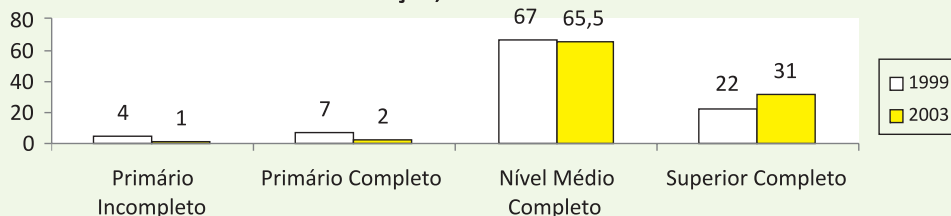
3.2.19. A primeira é que o pré-requisito atual para a habilitação dos professores de educação infantil – conclusão do Ensino Médio – precisa ser repensado. Estudantes do Ensino Médio têm dificuldades para adquirir uma especialização e ao mesmo tempo adquirir educação básica. Esse é o motivo pelo qual a maioria dos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, exige que os professores de educação infantil tenham formação de nível superior (Tabela 3).

**Tabela 3: Qualificação mínima para professores de pré-escola em países selecionados**

Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Finlândia	No mínimo 3 anos de ensino pós-secundário
Espanha, Estônia	Mestrado
Egito, México	Graduação de 4 anos
Cazaquistão	Graduação em Pedagogia de 3 anos
Índia	1 ano de ensino superior
Bangladesh, Paquistão, <b>Brasil</b>	Educação secundária

3.2.20. O Brasil é um dos poucos países em que a formação mínima para professores de educação infantil se restringe ao nível médio. É verdade que o verdadeiro desafio, em muitos países, não é tanto exigir uma maior formação acadêmica e sim efetivá-la. Mas no Brasil cerca de 66% dos professores de pré-escola já preenchem o requisito e o percentual com formação universitária está aumentando rapidamente (Gráfico 26). Portanto, não seria prematuro pensar em elevar a qualificação, não necessariamente para seguir a tendência global, mas para aumentar a capacitação profissional dos educadores, o que ajudaria a resolver problemas pedagógicos como a aprendizagem direcionada à educação primária.

**Gráfico 26: Percentual de professores de pré-escola por formação, 1999-2003**



Fonte: MEC-INEP (1999, 2004b: Tabela 2.3).

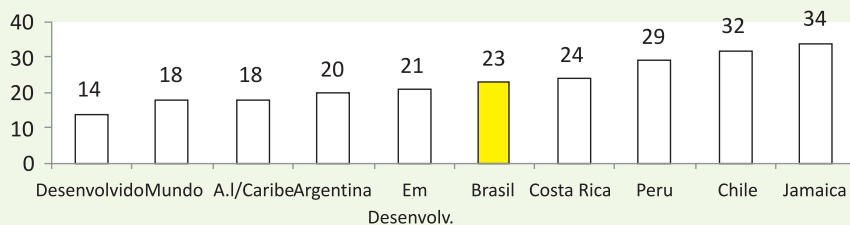
3.2.21. A segunda observação é que a formação de nível universitário precisa focar mais questões específicas da primeira infância. Poucos dos oito semestres da formação universitária do professor são dedicados à educação infantil<sup>31</sup> e não há obrigatoriedade de estágio com as crianças. A extensão da pedagogia da educação infantil não pode ser trabalhada adequadamente por generalistas que não compreendem totalmente o conjunto de necessidades da primeira infância ou, mais importante, como as crianças dessa faixa etária aprendem e se desenvolvem. A educação infantil é uma disciplina especializada que requer uma força de trabalho especializada.

3.2.22. Além das qualificações pedagógicas e especializadas, a educação infantil que respeita o princípio do desenvolvimento holístico também exige certa parcela de suporte contextual. Entre as medidas mais relevantes para esse suporte está a proporção aluno/professor. O Brasil teve em 2001 uma proporção estudante/professor relativamente alta na educação pré-primária (23:1). A média global foi de 18:1 (igual à média regional da América Latina e Caribe), quando a média dos países desenvolvidos é de 14:1. A proporção exigida pela legislação brasileira para a educação de crianças de 4 a 6 anos é de 20:1. Embora haja espaço para melhoria, a equipe de avaliação recomenda cautela contra qualquer pressa em reduzir essa proporção, por três motivos.

<sup>31</sup> Cada universidade ou faculdade decide a carga horária do currículo dedicada à educação infantil. Algumas instituições oferecem mais de um semestre, outras menos.



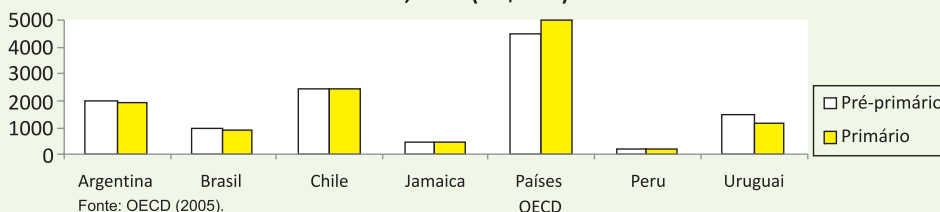
**Gráfico 27: Proporção estudante-professor nas escolas pré-primárias, 2001**



Fonte: UNESCO (2004b).

3.2.23. Primeiro, embora a proporção aluno-professor seja um importante indicador de qualidade, não existe um consenso sobre a proporção ideal. Em segundo lugar, a desproporção no Brasil não é muito grave. E em terceiro lugar, e mais importante, reduzir a proporção iria certamente aumentar os gastos por criança. Como os gastos no Brasil por criança na educação pré-primária são maiores do que na educação primária (Gráfico 28), é preciso considerar a relação custo-benefício. Os decisores podem encontrar melhores usos dos recursos humanos do que baixar a proporção estudante-professor. Em algumas entidades visitadas, a equipe de avaliação notou haver dois professores trabalhando numa mesma classe. Seria mais eficiente, do ponto de vista pedagógico, dividir a turma em duas com menos crianças e um professor em cada. Isto garantiria interação mais próxima entre o professor e as crianças.

**Gráfico 28: Gastos anuais com instituições educacionais, por estudante, 2002 (US\$ PPC)**

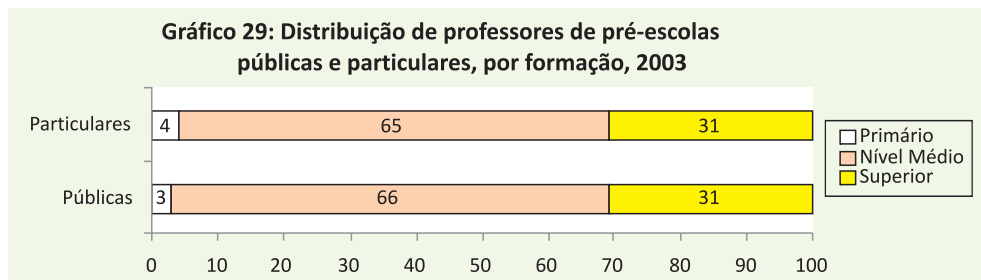


Fonte: OECD (2005).

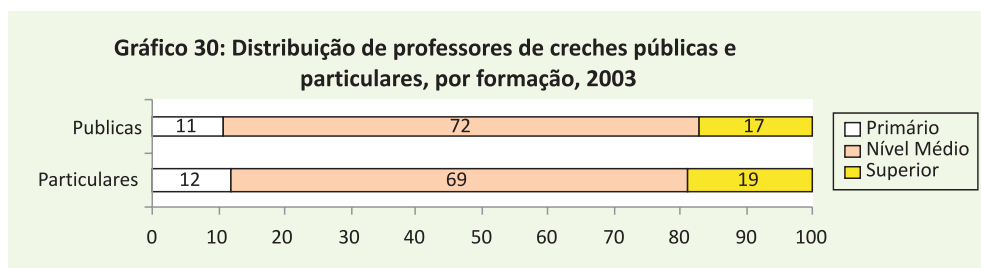
Notas: Brasil - só entidades públicas; ano de referência, 2001. Chile - ano de referência, 2003. Peru e Uruguai - só entidades públicas.

3.2.24. **Qualidade desigual:** Além das desigualdades entre regiões pobres e ricas, existem diferenças de qualidade entre os diferentes tipos de instituições. As públicas, por exemplo, tendem a ficar abaixo das particulares em alguns aspectos de qualidade.

3.2.25. Um aspecto em que não se encontra diferença significativa é o da qualificação do professor. Nas pré-escolas, tanto públicas quanto particulares, cerca de 65% dos professores têm formação de nível médio e 31% têm formação universitária (Gráfico 29). A variação é mais significativa nas creches. (Gráfico 30).

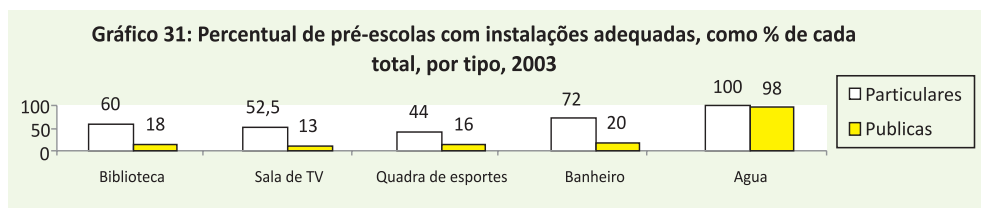


Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2003

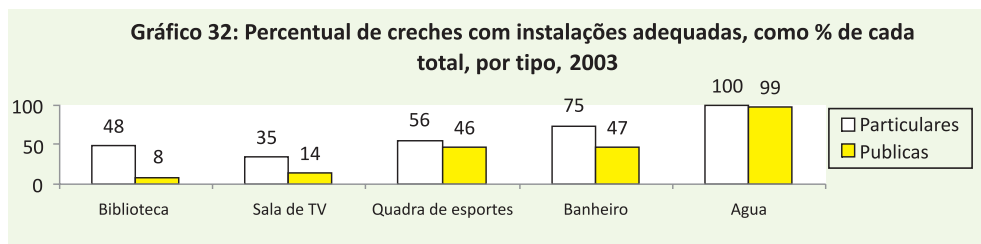


Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2003

3.2.27. Mas as diferenças entre entidades públicas e particulares são mais acentuadas quando se trata de equipamentos e instalações. As particulares estão bem mais equipadas, com instalações compatíveis com o desenvolvimento integral (Gráfico 31). A situação nas creches é semelhante (Gráfico 32).

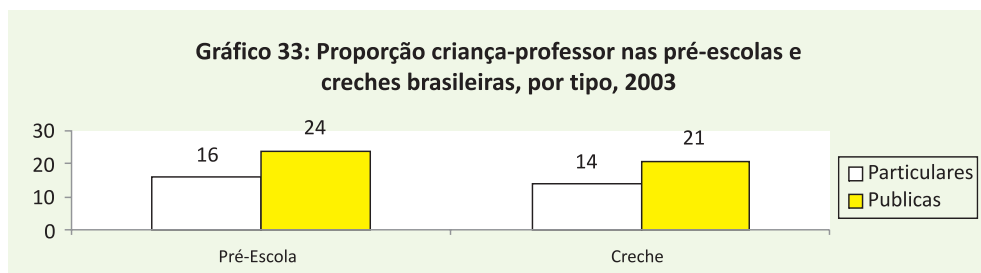


Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2003



Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2003

3.2.29. Quanto à proporção criança-professor, tanto nas pré-escolas quanto nas creches, as entidades particulares tendem a ter uma proporção menor (Gráfico 33).



Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2003

3.2.30. Em suma, as entidades públicas tendem a ficar em pior situação que as particulares nos quesitos de instalações e ambiente pedagógico. Esta situação é parcialmente atribuída ao fato de que as particulares são pagas, mas não se pode descartar outro motivo possível: as particulares que têm boas instalações e bom ambiente pedagógico podem ser as que estão registradas e computadas no Censo Escolar, fonte dos dados desta subseção. Pode haver muitas entidades particulares com qualidade de serviços pior do que as públicas, mas que não entram nas estatísticas oficiais. Mesmo assim, é preocupante uma vez que as instituições públicas de qualidade inferior servem mais às crianças de famílias pobres e as particulares de boa qualidade estão mais acessíveis às crianças ricas.

### 3.3. COORDENAÇÃO

3.3.1. **Introdução:** Em 1996, a responsabilidade administrativa pelas pré-escolas e creches foi integrada à área educacional pelo governo federal, visando a acabar com uma antiga divisão da educação infantil entre as áreas de educação e de

assistência social. Contudo, a integração plena ainda não foi alcançada. A dificuldade está na integração das creches.

3.3.2. Até recentemente as creches sobreviveram com subsídios da área social do governo federal, enquanto as secretarias municipais de educação não têm tido condição de mobilizar recursos para transformar as creches em instituições educacionais. Mesmo que continue sendo improvável que as creches recebam recursos transferidos da área social para a educacional, a proposta inicial do FUNDEB excluiu as creches<sup>32</sup>. Esta seção discute as dificuldades das creches, espremidas entre setores em conflito.

3.3.3. **A história:** A situação anterior a 1996 pode ser caracterizada como de confusão e fragmentação. As crianças abaixo de 7 anos freqüentavam dois tipos de entidades de educação infantil – pré-escolas e creches – atendendo a faixas etárias diferentes, porém justapostas, e supervisionadas por diferentes setores do governo. As pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos, ficaram no setor educacional. As creches, que podiam ser freqüentadas por recém-nascidos e crianças até 6 anos, eram apoiadas pelas áreas social, trabalhista e de saúde, como parte de seus respectivos programas dirigidos à população de baixa renda.

3.3.4. Implantadas por grupos filantrópicos, as creches procuravam sobreviver e se expandir mediante parceria com vários setores governamentais. Serviços semelhantes surgiram, com pouca coordenação entre si. As áreas social e de saúde, procurando beneficiar a população mais pobre com seus vários programas assistenciais, considerou mais fácil canalizá-los para as creches do que para as pré-escolas, pelas quais a área educacional tinha uma responsabilidade clara e exclusiva. Algumas creches apoiadas pelo governo também ofereciam educação pré-escolar<sup>33</sup>, de modo que havia um sistema de pré-escolas interagindo com creches e coexistindo com o sistema de pré-escolas administrado pela área educacional.

3.3.5. No começo do século XX, quando a industrialização brasileira decolou, as fábricas tinham creches para os filhos das operárias. Na década de 1930 tornou-se obrigatório para as empresas a instalação de creche nos locais de trabalho, embora a legislação fosse burlada (p.ex., as empresas contratavam o

---

<sup>32</sup> A proposta revista, que aguarda aprovação do Congresso, inclui a faixa etária para creche, 0 a 3 anos.

<sup>33</sup> Por exemplo, as creches-casulo, criadas pela Legião Brasileira de Assistência (e que se tornaram modelo para o atual programa apoiado pela Secretaria de Ação Social), ofereciam educação pré-escolar para crianças de 4 a 6 anos.

serviço de uma creche vizinha). Entretanto, na década de 1970, algumas grandes empresas passaram a atender a essa obrigatoriedade e montaram suas próprias creches – que tinham pouca relação com as áreas educacional e social do governo, mas acabaram sendo amparadas pelas áreas trabalhista e de saúde.

3.3.6. A divisão entre cuidado e educação e a fragmentada provisão de serviços semelhantes e duplicados para as crianças têm sido há muito tempo apontadas como obstáculos ao desenvolvimento da educação infantil no Brasil. Por exemplo, o Conselho Estadual da Condição Feminina, de São Paulo, verificou em 1982 que, com serviços fornecidos por diferentes áreas governamentais, somente a integração das políticas para crianças de 0 a 6 anos garantiria um mínimo de coerência. O estudo também ressaltou que a duplicação era um desperdício de recursos. No aspecto social, houve uma crescente conscientização de que a divisão dos sistemas de atendimento e de educação perpetuava a divisão entre ricos e pobres.

3.3.7. Houve um clamor reivindicando um sistema de educação infantil mais eficiente, eficaz e democrático. A integração foi vista como essencial para uma experiência contínua e consistente. A Constituição de 1988 estabeleceu que as creches e pré-escolas devem prestar atendimento a crianças de 0 a 6 anos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação deixou claro que creches e pré-escolas formam uma seqüência educacional e designou a educação como o setor a liderar o sistema integrado.

3.3.8. **A Lei de Diretrizes e Bases da Educação:** A primeira e mais importante contribuição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi diferenciar creches e pré-escolas por faixas etárias – creches para 0 a 3 anos e pré-escola para 4 a 6 anos. A lei eliminou a justaposição etária entre os dois tipos de serviço e enfatizou a continuidade e interdependência entre eles.

3.3.9. Outra mudança essencial trazida pela Lei foi o reconhecimento da educação infantil como parte da educação básica, juntamente com os oito anos do Ensino Fundamental e os três anos do Ensino Médio. Isto foi especialmente importante para as creches, que não eram parte do sistema educacional. O prazo final para integrar todas as creches ao sistema foi o final de 1999. Em 2000, as creches foram pela primeira vez mais amplamente pesquisadas, no Censo da Educação Infantil.

3.3.10. A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação afirmam que a educação infantil e o ensino fundamental são responsabilidades dos municípios,

mas mediante a cooperação das três esferas de governo. No Artigo 30, inciso VI, a Constituição estabelece que compete aos municípios cumprir sua responsabilidade “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado”. Segundo a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os municípios que faziam parte do sistema estadual tiveram a opção de estabelecer seus próprios sistemas.

### 3.3.11. Obstáculos

3.3.12. *Conflito setorial*: Apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a área social federal continuou subsidiando as creches para crianças de famílias pobres. O subsídio totaliza R\$ 245 milhões por ano<sup>34</sup>, e a discussão sobre a transferência para a área educacional tem causado tensão entre esta área e a social.

3.3.13. No nível federal, membros dos ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social disseram à equipe de avaliação que estava em discussão a transferência dos recursos para a área educacional, a fim de ajudar na integração das creches. A equipe também soube que uma comissão interministerial estava examinando as entidades que recebiam subsídio da área social e redigindo uma resolução que definiria as condições de transferência dos recursos.

3.3.14. Mas na prática a transferência não estava muito visível. Os representantes das prefeituras que a equipe de avaliação ouviu falaram de um plano do governo federal para interromper o financiamento das creches e redirecioná-lo para um novo programa que beneficiaria famílias. Na verdade, em diversos municípios a equipe de avaliação testemunhou a descontinuidade dos recursos de 2005 e o fechamento de uma série de entidades comunitárias que dependiam deles. Algumas autoridades locais foram instruídas a ponderar a viabilidade de um programa para famílias para o qual os recursos seriam redirecionados.

3.3.15. Contrastando com o conflito no âmbito governamental, os responsáveis pelas creches, muitos dos quais são ONGs e associações comunitárias que firmaram convênio com a área social, disseram que apoiavam a decisão de se

---

<sup>34</sup> Os subsídios são distribuídos para creches públicas (que são parte da área social) ou creches não-públicas que têm convênio com os municípios. Elas recebem R\$ 14 mensais por cada criança matriculada em período integral e R\$ 8 por criança em meio período. Para ter direito aos subsídios, a renda per capita das famílias das crianças deve ser menos da metade do salário mínimo. *(Os valores corretos estão na nota de rodapé 38).*

transferir as creches para a área educacional e que eles queriam fazer parte dessa área. Citaram a melhoria da qualidade e a estabilidade financeira como principais benefícios dessa transferência. O desejo de se tornarem legítimos e qualificados prestadores de serviços de educação infantil sofreu um revés com a estagnação do processo de integração.

3.3.16. *O frágil vínculo municipal:* Quando se tomou a decisão de integrar as creches à área educacional, em 1996, os municípios já estavam sobrecarregados de atribuições e compromissos para com a educação pré-escolar e a educação primária, decorrentes das reformas educacionais realizadas anteriormente naquela mesma década. A disposição dos municípios de dar atenção a creches era limitada.

3.3.17. Os municípios deveriam ter recebido assistência técnica e financeira dos estados, como prevê a Constituição, mas não receberam. Os estados estavam acelerando seu desligamento da educação infantil e direcionando sua atenção, sobretudo para a educação nos níveis médio e superior. A tarefa de transformar creches em instituições educacionais foi deixada para os municípios, os quais não tinham capacidade própria e não recebiam nenhuma cooperação ou assistência de outras esferas do governo.

3.3.18. A situação foi pior para os municípios que ainda não haviam implantado seus próprios sistemas educacionais e tinham que depender dos sistemas estaduais, cujo envolvimento na educação infantil estava diminuindo. Nesses municípios, a supervisão e outras atividades administrativas relacionadas às creches e pré-escolas tinham que ser realizadas pelo Conselho Estadual de Educação. Em muitos casos, não era feito o necessário trabalho regulatório, ou era apenas um exercício mais burocrático do que um esforço para promover melhorias pedagógicas e sistêmicas.

3.3.19. O desligamento estadual da educação infantil dificultou mais o processo de integração. Embora os municípios sejam responsáveis pela educação infantil, a formação dos educadores, incluindo os que trabalham em creches, é responsabilidade dos estados. Como estes não eram mais responsáveis pela educação infantil, especialmente creches, fizeram pouco esforço para adequar a formação oferecida nas escolas secundárias e universidades às necessidades das crianças de creches, as quais nunca os tinha preocupado. A maioria dos cursos de formação para a educação infantil não inclui atendimento de crianças de 0 a 3 anos no currículo.

3.3.20. *A questão do financiamento:* A falta de recursos para a educação infantil também contribuiu para impedir a integração plena das creches. Para transformar creches em instituições educacionais, seria preciso haver transferências de recursos de outras esferas governamentais além das prefeituras. Mas nenhum recurso governamental é destinado obrigatoriamente nem mesmo a pré-escolas, muito menos a creches, exceto o recomendado no FUNDEF. E essas recomendações não têm sido seguidas no âmbito municipal e estadual.

3.3.21. O FUNDEF exige que no mínimo 25% da receita fiscal líquida estadual sejam gastos com educação e que 60% do orçamento estadual destinado à educação (3/5 dos 25%) sejam reservados para o FUNDEF, para aplicação no ensino fundamental fornecido pelos estados e municípios. Os 40% restantes (2/5 dos 25%) são reservados para o ensino médio. A mesma divisão de recursos se aplica a qualquer receita fiscal dos municípios: 25% da receita líquida devem ser gastos com educação e 60% do orçamento da educação vão para o FUNDEF, juntando-se às contribuições estaduais<sup>35</sup>. Os 40% restantes devem ser gastos com educação infantil, que é responsabilidade do município.

3.3.22. Contudo, os municípios tendem a destinar bem mais que 60% ao ensino fundamental, deixando pouco para a educação infantil. Parte de seu orçamento educacional também vai para a alfabetização de adultos e programas para a juventude, ambos relacionados ao ensino fundamental<sup>36</sup>. Mesmo quando há recursos disponíveis para a educação infantil, a prioridade vai para as pré-escolas e virtualmente nenhum recurso resta para as creches. Além disso, o texto original do FUNDEB excluía as creches<sup>37</sup>, e é improvável que se aprove um projeto de lei que exija das empresas o fornecimento de pré-escolas e creches para filhos de suas funcionárias.

3.3.23. Enquanto poucos recursos têm sido disponibilizados para creches no âmbito do sistema municipal de ensino, a área social tem continuado a apoiar creches transferindo recursos do governo federal<sup>38</sup>. Isto tem ajudado a sustentar

---

<sup>35</sup> As contribuições estaduais e municipais são redistribuídas para os municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados.

<sup>36</sup> Alguns municípios são também responsáveis pelo fornecimento de educação secundária e superior, prejudicando mais ainda a educação infantil.

<sup>37</sup> Mas como já foi dito, o projeto revisto inclui creches.

<sup>38</sup> Segundo dados do Ministério da Assistência e Promoção Social, R\$ 17,02 mensais por criança em tempo integral e R\$ 8,51 por criança em meio período em creches públicas ou entidades conveniadas com os municípios. As crianças devem ser de famílias cuja renda mensal per capita seja abaixo da metade do salário mínimo.



as creches, mas ao mesmo tempo perpetua a divisão entre pré-escolas e creches. Com a descontinuidade dos recursos sociais do governo federal para creches, a própria sobrevivência das entidades está em risco, tornando irrelevante qualquer discurso sobre integração.

3.3.24. *Superando o impasse*: Em qualquer país, transferir de uma área para outra a responsabilidade administrativa pela educação infantil é uma tarefa enorme que envolve lições e desafios. As dificuldades do Brasil para implementar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não são inusitadas nem insuperáveis. O parágrafo seguinte contém algumas sugestões que poderiam ajudar a resolver o impasse.

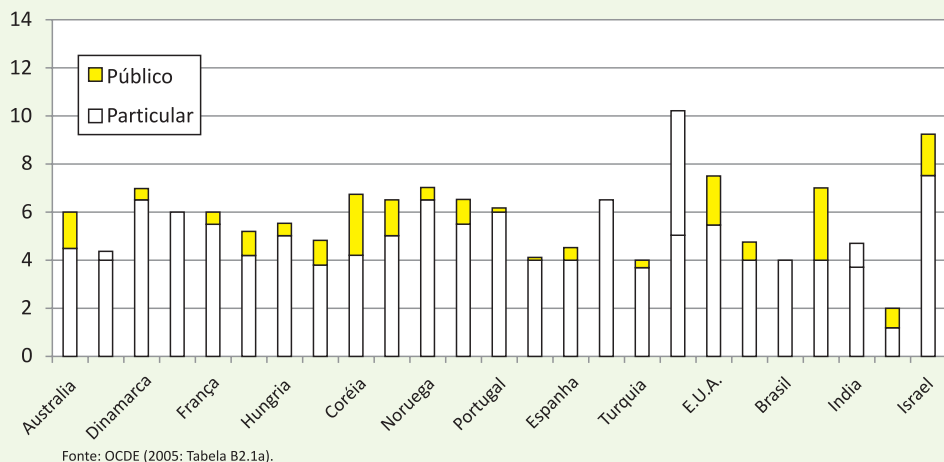
3.3.25. Os municípios necessitam de assistência técnica e os estados deviam ser a primeira opção de apoio. Se um município não possui um sistema de ensino próprio, tem que depender da regulamentação estadual e de sistemas de supervisão. Se o estado possui recursos limitados para a educação infantil, devia dar prioridade à formação. Reforçar a importância da creche na formação de educadores da primeira infância nos níveis secundário e superior melhoraria não apenas o conhecimento profissional dos professores, mas também aumentaria a percepção pública da creche como foco de uma disciplina educacional séria. Isso, por sua vez, estimularia os responsáveis pela educação municipal a prestar mais atenção às creches. Percepção produz ação.

## 3.4. INVESTIMENTO

3.4.1. Esta seção comenta duas questões centrais relacionadas ao investimento na educação infantil no Brasil: quais são as necessidades e como os recursos podem ser captados?

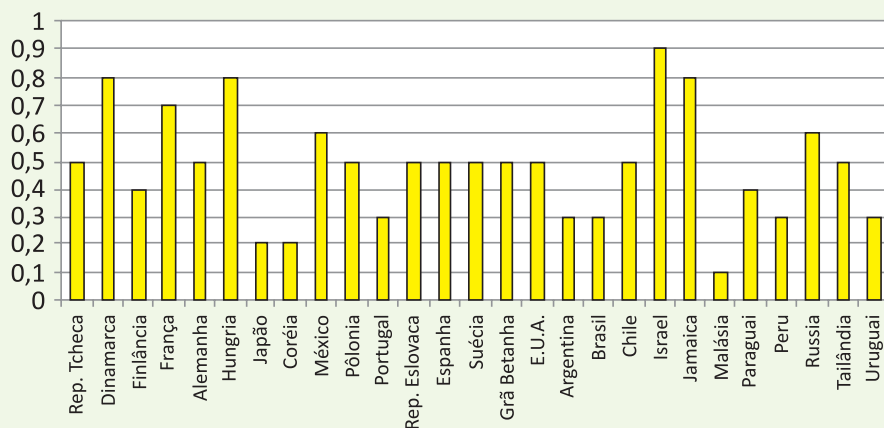
3.4.2. **Níveis atuais de investimento**: Em 2002 os gastos públicos do Brasil com educação em geral equivaleram a 4% do PIB, enquanto a média dos países da OCDE foi de 5,1%. O nível brasileiro de gastos nessa área está abaixo também de outros países em desenvolvimento, inclusive Jamaica (6,1%), Paraguai (4,5%), Tunísia (6,4%) e Zimbábue (5,6%) (Gráfico 34). Não há dados disponíveis sobre as contribuições do setor privado.

**Gráfico 34: Gastos com instituições educacionais, em todos os níveis de ensino, como % do PIB, 2002**



3.4.3. Os gastos totais com educação infantil no Brasil são de 0,3% do PIB, também abaixo da média dos países da OCDE de 0,5% e de alguns países em desenvolvimento, como Chile (0,5%), Jamaica (0,8%), Paraguai (0,4%) e Tailândia (0,5%) (Gráfico 35).

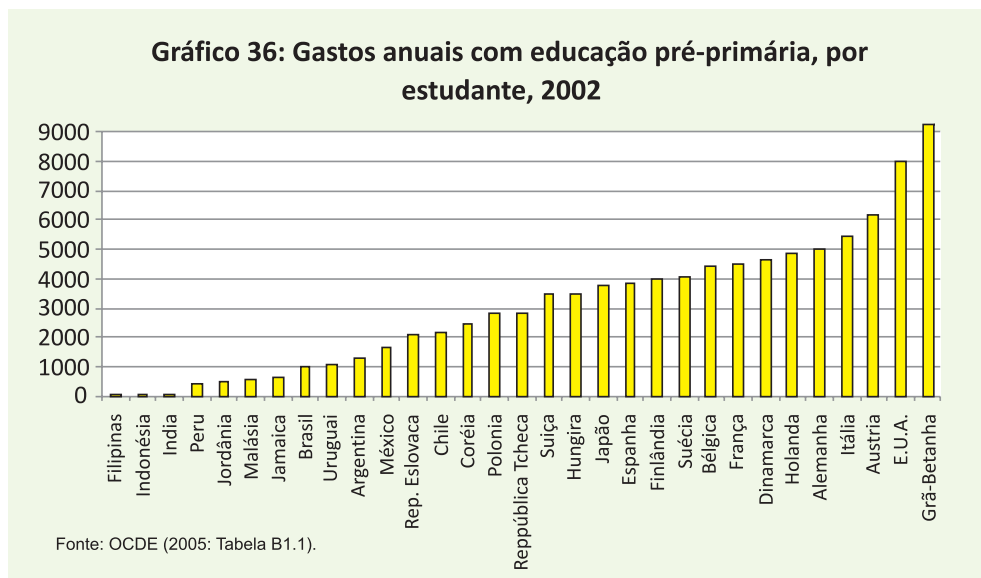
**Gráfico 35: Gastos com educação pré-primária como % do PIB, 2002**



Fonte: OCDE (2005: Tabela B2.1c).

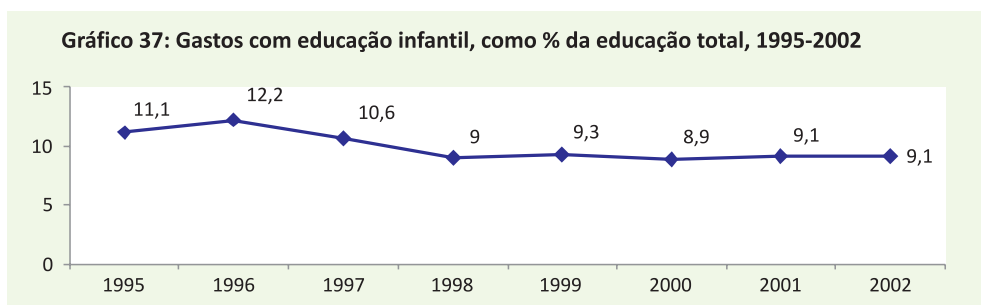
3.4.4. Os gastos anuais por criança na educação pré-primária são muito baixos, cerca de US\$ 1.000 (calculados pela Paridade do Poder de Compra), menos de

1/4 da média da OCDE e abaixo dos níveis da Argentina, Chile, México e Uruguai (Gráfico 36).



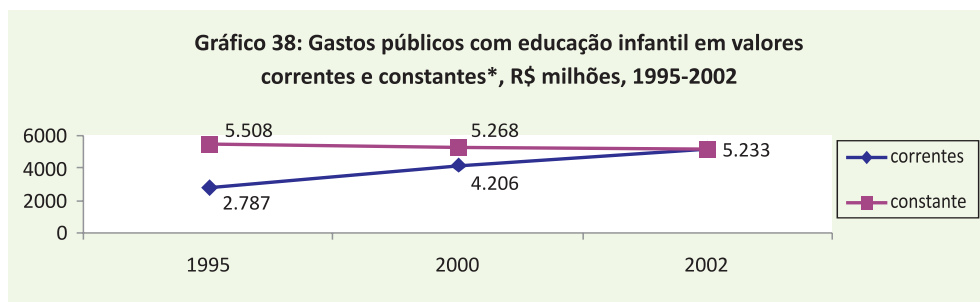
Fonte: OCDE (2005: Tabela B1.1).

3.4.5. Os gastos do Brasil com educação infantil caíram em relação aos demais níveis educacionais, de 12% em 1996 para 9% em 2002 (Gráfico 37).



Fonte: IPEA-DISOC, MP-IBGE, MEC-INEP, in Castro e Duarte (2002).

3.4.6. Enquanto os recursos nominais aumentaram desde 1995, os gastos com a educação infantil diminuíram em termos reais cerca de 5% entre 1995 e 2002 (Gráfico 38).



Fonte: IPEA-DISOC, MP-IBGE, MEC-INEP, in Castro e Duarte (2002).

\* Valores deflacionados pela média do IGP-DI de 2002.

**3.4.7. Necessidades de investimento:** O montante dos investimentos necessários para a educação infantil depende das metas que um país deseja alcançar. Uma forma de abordar esta questão é comparar as conquistas do Brasil e as de países com os quais deseja se equiparar. Nesse aspecto, o Brasil tem muito chão a percorrer.

3.4.8. Em primeiro lugar, embora a taxa bruta de escolarização pré-primária (67% em 2001) se assemelhe à média regional (Gráfico 6), o Brasil fica atrás da Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru em termos de número de crianças com 5 anos na educação infantil (Gráfico 8). Quanto a crianças de 0 a 3 anos, a taxa de escolarização foi de apenas 12% em 2003. O Plano Nacional de Educação, de 2001, visa a aumentar este percentual para 50% até 2011 – meta que significa um aumento de 400% em seis anos e implica uma evidente ampliação do investimento.

3.4.9. A qualidade da educação oferecida é outro fator que determina as necessidades de investimento. A Seção 3.2. deste Relatório informou sobre algumas das falhas qualitativas na educação infantil. A melhoria da formação e da qualificação dos educadores exige consideráveis recursos, assim como a melhoria das instalações das entidades. O Plano Nacional de Educação recomenda várias medidas para melhorar a qualidade da educação infantil. A execução dessas medidas significaria aumento do custo com a expansão da oferta.

3.4.10. Um terceiro fator relacionado às necessidades de investimento envolve os objetivos sociais almejados, no que diz respeito ao equilíbrio da oferta. A Seção 3.1. descreveu os vários aspectos da desigualdade no Brasil que precisam ser corrigidos, se o país aspira a ser uma sociedade mais coesa. Enfrentar esse

problema implica mais investimento da parte do governo, já que a iniciativa privada e pessoas físicas não podem atender a tais necessidades.

3.4.11. Esses diferentes aspectos podem ser conjugados de diversas maneiras para formar um quadro geral da necessidade de investimentos. Tal quadro seria naturalmente estimativo e levaria em conta as hipóteses do custo marginal decorrente da expansão dos vários tipos de educação. Simulações feitas por Barreto e Castro (2001) resultaram em estimativas de R\$ 5,2 bilhões para 2006 e R\$ 7,74 bilhões para 2011, visando ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas do Plano Nacional de Educação para creches e pré-escolas. As estimativas implicam um aumento de 60% em relação aos investimentos de 2001 até 2006 e 140% até 2011.

3.4.12. **Espaço para economia?** No debate sobre expansão dos investimentos, deve-se levar em consideração também se os recursos existentes poderiam ser utilizados de modo mais eficiente para aumentar o acesso e melhorar a qualidade. A equipe de avaliação analisou este enfoque em todas as entidades visitadas. Embora em alguns casos talvez haja condições de aumentar o número de matrículas com a capacidade existente, a equipe teve a nítida impressão de que é insignificante a margem para uso mais eficiente dos recursos.

3.4.13. Essa impressão foi baseada em diversos fatores. Quase todas as entidades visitadas pela equipe tinham lista de espera, por falta de espaço para todas as crianças que desejavam se matricular. A maior parte das instalações era ocupada em dois turnos e não podia ser ampliada. A proporção criança-funcionários estava acima do padrão exigido, sobretudo nas creches. Finalmente, a maioria das entidades tinha insuficiência de funcionários.

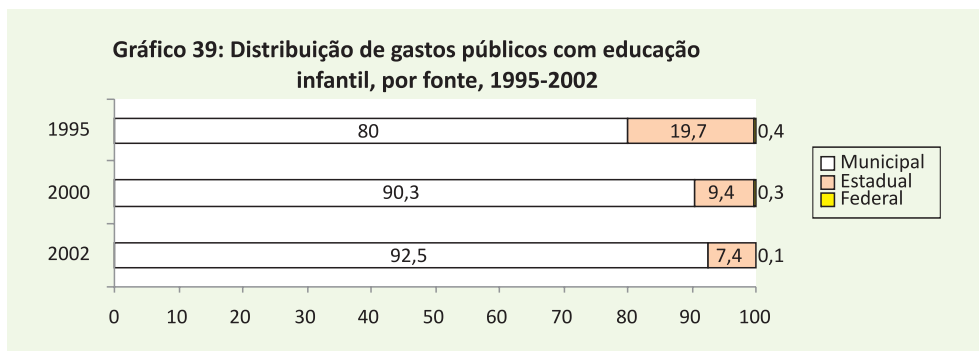
3.4.14. Estas observações levaram a equipe a concluir que o custo unitário com o aumento das vagas não seria menor do que o atual. Na verdade, como foi dito anteriormente, o custo aumentaria se houvesse melhoria na qualidade e se as instalações fossem ampliadas em localidades menos acessíveis.

3.4.15. **Quem deve pagar?** Qual é o mais apropriado equilíbrio da responsabilidade entre os setores público e privado? As matrículas em creches e pré-escolas particulares estão aumentando rapidamente, mas existem fortes motivos para que as crescentes necessidades de investimento descritas acima sejam supridas pelo setor público e que aumente a participação federal.

3.4.16. A margem de ampliação da participação do setor privado é limitada e um aumento no número de entidades particulares poderia ter efeitos negativos sobre metas sociais de maior alcance. A maioria das entidades particulares está ou no topo ou no fundo do patamar de qualidade. A expansão no topo não contribuiria em nada para diminuir a diferença já expressiva entre as entidades particulares e públicas, no que diz respeito às chances de acesso e à qualidade. Numa instituição particular de alto padrão, a equipe de avaliação foi informada de que crianças de famílias de baixa ou média renda não eram aceitas, mesmo se as famílias tivessem dinheiro para pagar as mensalidades, porque o ingresso dessas crianças afastaria as famílias ricas. Expandir uma escola desse tipo somente agravaria as divisões sociais resultantes das diferenças qualitativas nas entidades particulares. No extremo oposto estão entidades particulares de baixa qualidade que podem causar mais danos que benefícios às crianças. O próprio fato de não serem registradas pode ser reflexo da baixa qualidade e de objetivos ambíguos.

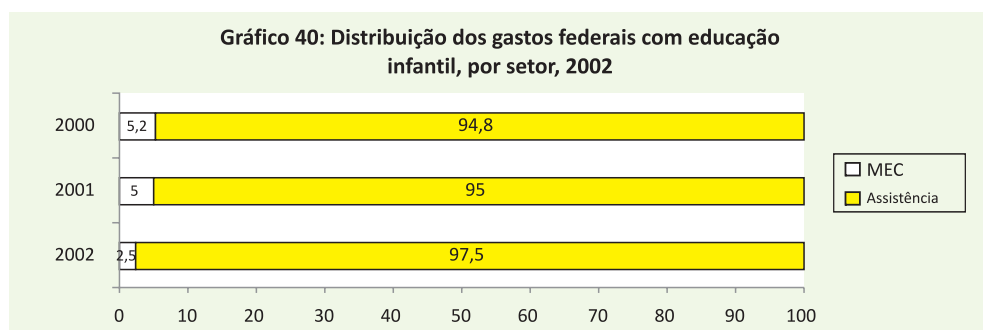
3.4.17. Entretanto, existe um segmento em que a participação da iniciativa privada poderia ser estimulada. A equipe de avaliação visitou diversas entidades privadas, geralmente administradas por irmandades religiosas, e que estavam funcionando bem. O governo poderia oferecer dinheiro e diversas formas de apoio, especialmente para infra-estrutura, a fim de ajudar essas entidades a se manter ou a criar serviços, desde que se registrem e aceitem monitoramento de seus padrões de qualidade. A equipe ficou bastante impressionada ao notar que mesmo em bairros muito pobres os grupos privados mobilizaram amplo apoio dos pais para fornecer atendimento às crianças. Até famílias extremamente pobres estavam dispostas a contribuir para manter as entidades. O governo deveria destinar recursos para incentivar esse tipo de entidade e ajudar a pagar pela melhoria da qualidade. O governo federal também poderia repensar as isenções fiscais para escolas particulares, que estão entre os negócios mais rentáveis no país; a receita resultante poderia ser canalizada para escolas públicas mais pobres.

3.4.18. É evidente que o grosso do investimento necessário precisa vir do setor público. As participações das três esferas de governo têm mudado nos últimos anos. A participação municipal subiu de 80% em 1995 para 92,5% em 2002, enquanto a dos estados e do governo federal caiu de 19,7% para 7,4% e de 0,4 para 0,1%, respectivamente.



Fonte: IPEA-DISOC, MP-IBGE, MEC-INEP, in Castro e Duarte (2002).

3.4.19. A parcela da limitada contribuição federal que vai para a educação infantil através do Ministério da Educação foi de apenas 2,5% em 2002, tendo sido reduzida em mais da metade entre 2000 e 2002; o restante foi transferido via área social (Gráfico 40).



Fonte: IPEA-DISOC, in Castro e Duarte (2002).

3.4.20. A equipe de avaliação ficou convencida de que o governo federal precisa aumentar sua participação e canalizá-la por meio da área de educação. Essa conclusão se baseia em dois argumentos, um relacionado ao equilíbrio no acesso e outro ao volume total de recursos.

3.4.21. Um aspecto que chama a atenção na educação infantil brasileira é a grande disparidade qualitativa dos serviços, a qual varia de acordo com a situação familiar, raça, nível de renda, município e região (Gráficos 20-24). O governo federal está em condições de enfrentar essas disparidades, especialmente as existentes entre regiões e municípios.

3.4.22. O FUNDEF tem sido estimulante neste sentido. Ao ajudar a eliminar obstáculos na oferta, para aumentar o acesso à educação, os recursos do FUNDEF,

transferidos por meio do governo federal, foram bastante eficazes em aumentar os índices de matrícula nos pequenos municípios, os quais confiam agora mais nas transferências como fonte de receita. O FUNDEB deveria constituir o mesmo mecanismo, para permitir que o governo federal ajude a reduzir as diferenças regionais. O governo federal pode fornecer recursos suplementares e apoio técnico, desde que os planos educacionais dos estados e municípios cumpram certos padrões e compromissos firmados.

3.4.23. Da mesma forma, em relação ao montante total de recursos, em certos campos somente o governo federal pode agir. O governo federal pode, por exemplo, reservar mais receitas fiscais para a educação<sup>39</sup>. Castro e Duarte (2002) estimam que um aumento de 18% a 25% nas receitas fiscais para a educação poderia aumentar em 0,3% do PIB as receitas do Ministério da Educação dedicadas ao setor.

3.4.24. Outro campo de ação federal seria a proporção entre receita fiscal e receita não-fiscal no montante de recursos. Os recursos para educação em geral foram prejudicados nos últimos anos pela crescente dependência do governo federal em relação à receita não-fiscal. A parcela de impostos como percentual do PIB ficou inalterada em 9,0% durante a década de 1990, enquanto as contribuições para a Previdência Social aumentaram para 13,1% do PIB em 2002. Somente uma iniciativa do governo federal poderia reformar o sistema tributário com a finalidade de aumentar a arrecadação. Tal mudança aumentaria o montante dos recursos para a educação, e uma parte deles poderia ser alocada para a educação infantil. Ao mesmo tempo, só o governo federal pode incentivar os estados e municípios a aumentar a arrecadação fiscal. Os impostos arrecadados pelos estados têm correspondido a cerca de 8,5% do PIB desde a promulgação da Constituição de 1988, enquanto a arrecadação municipal subiu de 0,85% para 1,11% do PIB.

3.4.25. Finalizando, o governo federal poderia fazer com que a educação infantil recebesse recursos de outras fontes que têm sido usadas para financiar a educação. Por exemplo, uma parte das contribuições sociais dos empregadores, sobretudo as destinadas à Previdência Social, tem sido usada para a educação. O salário-educação, contribuição obrigatória das empresas para a educação pública, é explícita e exclusivamente destinado ao ensino fundamental, mas o governo

---

<sup>39</sup> A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiram a parcela da receita fiscal que deve ser destinada à educação. Somente o Congresso pode alterar.



poderia fazer com que a educação infantil se tornasse elegível na distribuição desses recursos. O Decreto 87.043 de 1982 definiu o percentual do salário-educação em 2,5% da folha de pagamento, e a Constituição de 1988 manteve esse percentual. Na década de 1990 essa fonte representou cerca de 5,5% do orçamento do Ministério da Educação. Outra fonte seria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que tem sido usado desde 2002 também para a educação. O governo federal tem ainda possibilidade de recorrer a operações de crédito de agências internacionais.

3.4.26. Esses argumentos pretendem ressaltar que o papel do governo federal, em progressiva retração desde 1995, precisa se expandir apoiando o crescente encargo dos municípios.

## 4. OBSERVAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

4.1. **O desafio das creches:** A melhoria quantitativa geral do acesso à educação infantil no Brasil não tem sido muito expressiva. A situação pode mudar, pelo menos para crianças de 4 a 6 anos, quando o FUNDEB estiver vigorando. Porém, mesmo com o FUNDEB, persistirão os entraves para as crianças de 0 a 3 anos<sup>40</sup>.

4.2. A meta para a faixa de 0 a 3 anos – aumentar o índice de matrículas (12% em 2003) para 50% até 2011 – será difícil de ser cumprida. Apesar da decisão, adotada em 1996, de integrar as creches à área educacional, o envolvimento municipal no aumento das creches tem sido tímido. Além disso, considerando-se o rápido aumento das entidades privadas, o setor público pode ter poucos motivos para intervir, pois já está repleto de obrigações para com a faixa etária de 4 a 6 anos.

4.3. Existe, no entanto, um motivo premente para que o governo federal preste mais atenção à demanda por creches: o risco de aumentar as disparidades e aprofundar a pobreza. Pais de baixa renda têm mais dificuldades que os ricos para matricular suas crianças nas creches. Embora não haja dados exatos disponíveis, é evidente que muitos pais pobres que trabalham fora estão pagando por creches privadas cuja qualidade não é monitorada. Deixar sem solução o problema das crianças pobres de 0 a 3 anos pode causar mais injustiça social e perpetuar a pobreza.

4.4. **Pontos a serem considerados na integração das creches:** Os esforços do governo para integrar as creches e elevá-las à categoria de instituições educacionais não devem ter a pretensão de impor um modelo padronizado de operação e gestão. Existem vários tipos e tamanhos de creches. Buscar a regulamentação da qualidade seria um modo bem mais eficiente de integrá-las do que insistir em um modelo único de operação e gestão. Diversificar o funcionamento dos serviços significa ampliar as possibilidades de atendimento das diferentes necessidades dos pais, o que pode, por sua vez, aumentar o acesso.

---

<sup>40</sup> Ao ler esta seção deve-se ter em mente que o projeto revisado do FUNDEB cobre o atendimento de crianças de 0 a 3 anos.

4.5. Nem todas as creches têm que se tornar serviços públicos prestados pelas secretarias municipais de educação. Uma variedade de atores não-públicos formou há muito tempo um grupo de experientes provedores. Eles não devem ser excluídos, devem ser mobilizados e, quando necessário, orientados e regulados para terem qualidade. Isso vai exigir das autoridades municipais um reforço de seu papel administrativo, mas não necessariamente de seu encargo. Uma parceria cuidadosamente orientada e regulamentada é a melhor estratégia para expandir o acesso às creches.

4.6. A integração das creches será incompleta se não estiver vinculada pedagogicamente às pré-escolas. É fundamental haver uma continuidade das diretrizes pedagógicas e da formação dos educadores de creches e pré-escolas. O progressivo desenvolvimento das crianças através de suas diferentes etapas não deve ser interrompido e tampouco pode haver diferenciação entre as necessidades infantis, que são complexas e interligadas. A continuidade da experiência infantil, formando uma progressão de etapas vividas pela criança, é reconhecida cada vez mais como um importante aspecto da qualidade.

4.7. **O debate sobre os recursos da área social:** As atuais negociações sobre a transferência de recursos da área da assistência para a educacional, destinados às creches, devem ser examinadas em um amplo contexto.

4.8. Os recursos poderiam ser transferidos para a área educacional como contribuição para os esforços de integração e melhoria das creches. Deveriam haver medidas que garantissem benefício prioritário aos pobres. Ou então os recursos poderiam permanecer na área social para beneficiar famílias (p.ex., financiando bolsa-de-estudo para crianças, licença-maternidade mais longa), ao mesmo tempo evitando-se criar na área social uma nova estrutura de serviços semelhante a creches ou pré-escolas. Nos países desenvolvidos, os governos unem apoio à família e educação infantil. Uma opção viável e que não deve ser descartada seria a criação de condições para que os pais cuidassem em casa de seus filhos de 0 a 3 anos.

4.9. Oportunamente a área educacional deveria buscar em seus próprios recursos o financiamento para as creches. Os formuladores de políticas precisam definir prioridades. Desse ponto de vista, o projeto do FUNDEB, focando pré-escolas em vez de creches, embora decepcionante, não foi surpresa. Se as creches não podem ser priorizadas juntamente com as pré-escolas, pelo menos um plano gradual para aplicação futura deveria ser incluído no FUNDEB, de modo que

as creches sejam parte do discurso financeiro do país sobre a primeira infância. Gradação é uma estratégia política; extinção não é.

**4.10. Necessidade de investimento e o papel do governo federal:** A questão da disparidade merece atenção permanente. Embora o excelente desempenho da região Nordeste seja elogiável, as diferenças socioeconômicas no acesso a escolas de boa qualidade ainda são marcantes. Com a acelerada expansão das entidades públicas entre a população menos favorecida, a questão da disparidade corre o risco de entrar numa nova fase, na qual o serviço de baixa qualidade é disseminado entre os pobres e o de alta qualidade entre os ricos.

4.11. O Brasil pretende alcançar os níveis econômicos e sociais das sociedades industriais avançadas. Para tanto, há dois requisitos essenciais: uma elevada capacidade de participar da economia do conhecimento e um alto grau de coesão social. A educação infantil fornece uma sólida base de aprendizado para a vida toda e para a sociedade do conhecimento. O acesso universal à educação infantil é um elemento fundamental numa sociedade mais coesa.

4.12. O Brasil precisa investir mais na educação infantil. De acordo com algumas estimativas, é necessário um investimento extra em torno de R\$ 7,74 bilhões até 2011. A atual estrutura financeira não atende a essa necessidade. O setor público precisa se responsabilizar pelo fornecimento da maior parte do investimento adicional. A participação do governo federal precisa aumentar.

4.13. O governo federal tem várias opções para aumentar sua participação nos recursos, especialmente incluindo a educação infantil em um mecanismo como o FUNDEB que tem fortes componentes redistributivos, para apoiar a educação infantil para a população de baixa renda.

4.14. Outras opções incluem aumentar o percentual da receita fiscal destinada à educação e reservar uma parte dela para a educação infantil, ou reverter a tendência de aumentar a receita com fontes não fiscais. Se a parcela da receita fiscal fosse aumentada, os 25% para a educação também significariam mais recursos. O governo federal também poderia fazer com que a educação infantil recebesse verba proveniente de contribuições sociais e outras fontes não disponíveis atualmente para a educação infantil.

**4.15. Melhorando a qualidade:** Os professores são o fator mais importante na definição da qualidade. O Brasil está em melhor situação que alguns países em

desenvolvimento, em termos de qualificação dos professores. Uma grande parte deles, especialmente os de pré-escola, está dentro dos requisitos exigidos, embora haja muita coisa a ser feita em relação a professores de creches não registradas. Mesmo em pré-escolas, existem desafios persistentes. A pedagogia nas pré-escolas promove mais a educação primária do que a educação infantil – um problema sério, que precisa ser enfrentado no discurso sobre a qualidade. Melhorar o nível de qualificação dos educadores seria um passo importante, mas a formação, tanto de nível secundário quanto superior, deve ser mais direcionada especificamente para a primeira infância, e é preciso reconhecer a importância de educadores especializados.

4.16. Para que a formação melhore, é essencial uma cooperação com os estados. Se um estado possui recursos limitados para a educação infantil, deve dar prioridade à formação. Há que se reforçar especialmente o elemento creche na formação dos educadores em nível secundário e superior, pois isso não só melhoraria o conhecimento dos professores de creches, como também aumentaria a percepção pública da creche como foco de uma disciplina educacional séria. Isso estimularia as autoridades educacionais dos municípios a prestarem mais atenção às creches, acelerando assim o processo de integração. Percepção traz ação.

4.17. Por último, mas não menos importante, o país tem leis suficientes para melhorar a qualidade. O desafio é cumpri-las na íntegra. Os formuladores das políticas da área educacional deveriam pensar na possibilidade de estabelecer sanções para quem descumprir a legislação. Essa possibilidade poderia ser debatida durante a discussão do projeto do FUNDEB no Congresso Nacional. O Ministério da Saúde está fazendo esforço semelhante para que os recursos da saúde sejam compartilhados entre as três esferas de governo.

## REFERÊNCIAS

- Barreto, A., & Castro, J. (2002). *Financiamento da Educação Infantil: alguns desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal.
- Barro, R.J., & J.-W. Lee (2000), *International Data on Educational Attainment Updates and Implications*, NBER Working Paper No.7911.
- Castro, J., & Duarte, B. (2002). *Financing, expenditure and profile of beneficiaries of the policies and services on education and child care in Brazil*.
- Castro, J., & Fernandes, M. (1999). *Sistema de informações sobre os gastos públicos da área de educação - SIGPE: diagnóstico para 1995*. Brasília: IPEA. TD 674.
- Castro, J., & Sadeck, F. (2003). *Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000*. Brasília: IPEA. TD 955.
- Cleveland, G., & Krashinsky, M. (1998). *The benefits and costs of good childcare: The economic rationale for public investment in young children*. Toronto: University of Toronto.
- Handa, S. (2002), *Raising Primary School Enrolment in Developing Countries. The Relative Importance of Supply and Demand*, Journal of Development Economics, Vol. 69(1), pp.103-128.
- Hanushek, E.A. (1995), *Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries*, The World Bank Research Observer, Vol. 10(2), pp.227-46.
- Hart, B., & Risley, T. (1995). *Meaningful differences in everyday experiences of young American children*. Baltimore: Brookes.
- IBGE (2002), *Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD 2002*, Brasília.
- IBGE (2003), *Síntese de Indicadores Sociais 2003*, Brasília.
- IBGE (2004), *Síntese de Indicadores Sociais 2004*, Brasília.
- Lynch, R. (2004). *Exceptional returns: Economic, fiscal, and social benefits of investment in early childhood development*. Washington: Economic Policy Institute.

- MEC-INEP, 1999. *Sinopse estatística da educação básica: Censo Escolar 98*.
- MEC-INEP, 2004a. *Os Desafios do Plano Nacional de Educação*.
- MEC-INEP, 2004b. *Sinopse estatística da educação básica – 2003*.
- Mello, L., & Hoppe, M. (2005). *Educational Attainment in Brazil: The experience of Brazil*. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris, OECD.
- OECD (2003), *Education at a Glance*, Paris.
- OECD (2004), *Economic Survey of Brazil*, Paris.
- OECD (2005), *Education at a Glance*, Paris.
- Schweinhart, L., & Montie, J. (2004, November 17). *High/scope Perry preschool study through age 40*. Presentation at the World Bank.
- Susenas. (2003).
- UNDP. 2004. *Human Development Indicators*.
- UNESCO. (2003a). *Cross-sectoral coordination in early childhood: Some lessons to learn*. UNESCO Policy Briefs on Early Childhood, 9. Paris: UNESCO.
- UNESCO. 2003b. *Education for All in Latin America: A goal within our reach*. Regional EFA Monitoring Report. Paris, UNESCO.
- UNESCO. 2003c. *EFA global monitoring report 2003/4*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2003d). *National case study on the early childhood care and education in Indonésia*. Jakarta: UNESCO office in Jakarta.
- UNESCO. (2004a). *Background Report of Indonésia*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2004b). *EFA Global Monitoring Report 2005*. Paris: UNESCO Publishing.
- UNESCO Institute for Statistics. (2004). *Global education digest*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- World Bank. 2001. *Brazil: Early Child Development – A Focus on the Impact of Preschool*. Report No. 22841-BR. Washington, D.C., World Bank.
- World Bank. 2004. *World development indicators*. Washington, D.C., World Bank.

# ANEXOS

## Anexo 1: Cronograma da visita da equipe de avaliação

<b>Data</b>	<b>Horário</b>	<b>Programa</b>
11/05/2005		
Domingo	10:35h	Chegada a Brasília
	16:00h	Reunião da equipe de avaliação
02/05/2005		
Segunda-feira	9:00h	Reunião no MEC - Sr Francisco das Chagas Fernandes – Secretário de Educação Básica - Sra. Karina Lopes - Coordenadora de Educação Infantil
	11:00h	Reunião no Ministério de Desenvolvimento Social (MDA) - Sr Osvaldo Russo de Azevedo – Secretário Nacional de Assistência Social - Sra. Aíde de Almeida Cançado - Diretora de Assistência Social
	12:00h	Reunião com UNESCO Brasília
	14:00h	Reunião no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) - Sr Eliezer Pacheco - Presidente - Sra. Orosinda Maria Taranto Goulart - Diretora de Estatística e Disseminação da Informação - Sr Moisés Domingos Sobrinho – Coordenador-geral de Estatísticas Especiais
	15:00h	Reunião com o Grupo Consultivo
	21:40h	Viagem para o Recife
03/05/2005		
Terça-feira	8:30h	Visita a uma creche/pré-escola - Escola Municipal Josué de Castro
	9:30h	Visita a uma creche pública - Creche Mãezinha do Coque
	10:30h	Visita a uma creche pública financiada por um projeto universitário - Universidade de Pernambuco
	14:30h	Reunião na Secretaria Municipal de Educação - Representante do Secretário de Educação - Sra. Valdélia – Coordenadora de Educação infantil
	16:30h	Reunião com ONGs e outras organizações ligadas a educação infantil
04/05/2005		
Quarta-feira	8:30h	Visita a uma creche comunitária - Creche Olga Benário
	23:50h	Viagem para Sobral
05/05/2005		
Quinta-feira	8:30h	Visita a uma pré-escola particular - Escola Arco-Iris
	10:30h	Visita a uma pré-escola comunitária - Creche Monsenhor Domingos Araújo



	11:00h	Visita a uma creche pública financiada pelo IAB - Centro de Educação Infantil Jacyra Pimentel Gomes
	11:30h	Visita a uma creche pública financiada pelo IAB - Centro de Educação Infantil Irmã Anísia Rocha
	14:30h	Reunião na Secretaria Municipal de Educação - Secretário de Educação - Coordenadora de Educação Infantil - Representante da Secretaria de Saúde - Fundação de Assistência Social
06/05/2005		
Sexta-feira	8:00h	Reunião em instituição de formação de professores (Escola Normal) - Universidade Estadual Vale do Acaraú
	10:00h	Reunião com pais em uma creche - Centro de Educação Infantil Dolores Lustosa
	11:00h	Reunião com representantes do Conselho de Crianças e Direitos da Juventude, Conselho de Assistência Social, Conselho dos Direitos da Mulher
	14:00h	Viagem para Fortaleza
07/05/2005		
Sábado	Dia inteiro	Discussões e trabalho entre os membros da equipe
08/05/2005		
Domingo	7:00h tarde	Viagem para Blumenau Discussão e trabalho entre os membros da equipe
09/05/2005		
Segunda-feira	8:00h	Visita a creche/pré-escola pública - Centro de Educação Infantil Walter Rosemann
	10:30h	Visita a um projeto Mãe-Crecheira - D. Izaltina
	14:00h	Visita e reunião em creche/pré-escola pública - Centro de Educação Infantil Maria Zimmermann - Sr João Paulo Kleinubing - Prefeito de Blumenau
	16:00h	Visita a uma creche comunitária - Amiguinho Feliz
	17:00h	Reunião na Secretaria Municipal de Educação - Sra. Maria Gonçalves - Secretária de Educação - Sra. Vera Simão - Chefe da Divisão de Educação infantil - Representante do Conselho Municipal de Assistência Social
10/05/2005		
Terça-feira	8:15h	Viagem para o Rio de Janeiro
	14:00h	Participação em Fórum sobre Educação Infantil - UNIRIO
	17:00h	Reunião na Secretaria Municipal de Educação - Sra. Vera Lucas - Coordenadora de Educação infantil
11/05/2005		
Quarta-feira	8:00h	Visita a uma creche pública - Creche Municipal Otávio Henrique de Oliveira (Rio das Pedras - Jacarepaguá - Rio de Janeiro)

	10:30h	Visita a uma creche comunitária - ASPA Creche Comunitária (Rocinha)
	14:30h	Visita a uma pré-escola particular - Garatuja
	16:30h	Reunião com grupo de professores de instituições públicas e privadas de formação docente - Dra. Sonia Kramer - Pontifícia Universidade Católica
12/05/2005		
Quinta-feira	8:00h	Visita a uma pré-escola integrada com escola primária - Escola Municipal Friedenrich
	9:30h	Visita a uma pré-escola pública - Escola Municipal Raquel de Queiroz
	10:30h	Visita a uma instituição de formação docente de nível secundário (Escola Normal - Magistério)
	15:00h	Visita a uma creche comunitária - CAMPO (São Gonçalo)
13/05/2005		
Sexta-feira	8:00h	Reunião da equipe de avaliação
	15:30h	Reunião final na UNESCO Rio de Janeiro - Sra. Karina Lopes - Coordenadora de Educação infantil - MEC - Sr Moisés Domingos Sobrinho - Coordenador-geral de Estatísticas Especiais - INEP - Grupo Consultivo - Unesco Brasília

## **Anexo 2: Membros da equipe de avaliação**

Sra. Maria Malta Campos  
 Pesquisadora Sênior  
 Fundação Carlos Chagas  
 Av. Prof. Francisco Morato, 1565  
 05513-900 São Paulo-SP  
 Brasil  
 mcampos@fcc.org.br

Sra. Sheila Kamerman  
 Professora,  
 School of Social Work  
 Columbia University  
 1255 Amsterdam Avenue, Room 1120  
 Mail Code 4600  
 New York, NY 10027-5997  
 USA  
 sbk2@columbia.edu

Sr Abrar Hasan  
Chefe da Divisão de Política de Educação e Treinamento (*Education and Training Policy Division*)  
Directorate for Education  
OCDE  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France  
abrar.hasan@OCDE.org

Sra. Soo-Hyang Choi  
Chefe da Seção de Educação Infantil e Educação Inclusiva (*Early Childhood and Inclusive Education*)  
Division of Basic Education, Education Sector  
UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP  
France  
sh.choi@unesco.org  
Assistente:

Sra. Hye-Jin Park  
Section for Early Childhood and Inclusive Education  
Division of Basic Education, Education Sector  
UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP  
France  
hj.park@unesco.org

## Anexo 3: Dados comparativos sobre o Brasil

### 1. Demografia

Tabela 1: Tamanho, crescimento, distribuição e composição da população

Países	População total 2002 (milhões)	Taxa de crescimento médio anual da população		Taxa de fertilidade (nascimentos /mulher)		População urbana (% do total)		População rural		% da população idades 0-14, 2002
		1980-2002	2002-15	1980	2002	2002	2015	% do total	Crescimento médio anual	
								2002	1980-2002	
<b>Brasil</b>	<b>174</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>3,9</b>	<b>2,1</b>	<b>82,4</b>	<b>88,4</b>	<b>18</b>	<b>-1,2</b>	<b>27,9</b>
<i>Projeto<sup>41</sup></i>										
Indonésia	212	1,6	1,1	4,3	2,3	44,5	57,8	57	0,2	29,8
Cazaquistão	15	0,0	0,3	2,9	1,8	55,8	58,2	44	-1,2	25,3
Quênia	31	2,9	1,4	7,8	4,2	38,2	51,8	65	1,7	42,6
<i>Referência<sup>42</sup></i>										
Argentina	36	1,2	1,2	3,3	2,4	89,9	92,2	12	-0,4	27,3
Chile	16	1,5	1,0	2,8	2,2	86,6	90,2	14	0,1	27,4
China	1.280	1,2	0,6	2,5	1,9	37,7	49,5	62	0,1	24,2
Índia	1.049	1,9	1,2	5,0	2,9	28,1	32,2	72	1,6	32,8
México	101	1,8	1,4	4,7	2,4	75,2	78,8	25	0,5	32,9
República da Coreia	48	1,0	0,4	2,6	1,5	80,1	83,0	17	-3,2	21,0
Suécia	9	0,3	0,1	1,7	1,6	83,3	84,3	17	0,3	17,7
<i>Global<sup>43</sup></i>										
Baixa renda	2.495	2,1	1,5	5,5	3,5	31,2	37,5	69	1,6	36,5
Renda média baixa	2.408	1,3	0,8	3,1	2,1	52,8	61,0	51	0,2	26,1
Renda média alta	329	1,5	1,1	3,6	2,4	—	—	25	0,1	28,9
Renda alta	966	0,7	0,3	1,9	1,7	77,8	80,9	22	-0,3	18,3
Mundo	6.199	1,5	1,0	3,7	2,6	47,8	53,5	52	0,8	29,2

Fontes: Banco Mundial (2004); PNUD (2004).

O Brasil é um dos países mais populosos do mundo, com 174 milhões de habitantes. Mas o seu crescimento populacional tem diminuído. A taxa de crescimento projetada para 2002-15 é de 1,1%, semelhante à média dos países de rendas alta e média. A taxa de fertilidade caiu 46% - de 3,9 em 1980 para 2,1 em

<sup>41</sup> Países que participam do Projeto UNESCO/OCDE de Avaliação das Políticas Públicas de Educação Infantil

<sup>42</sup> Países selecionados para servir como referencial de comparação com o Brasil.

<sup>43</sup> Segundo os Indicadores do Desenvolvimento Mundial, os países de baixa renda são aqueles que tinham em 2002 uma RNB (*Renda Nacional Bruta*) per capita de US\$ 735 ou menos; os países de renda média baixa ficam entre US\$ 735 e US\$ 2.935; os de renda média alta ficam entre US\$ 2.935 e US\$ 9.076; e os de renda alta têm RNB de US\$ 9.076 ou mais. Dentro desta categorização, a Indonésia, cuja RNB per capita em 2002 era de US\$ 710, é um dos países de baixa renda.

2002; o percentual da queda é maior do que em qualquer dos países na região, exceto o México. A população com idade entre 0 e 14 anos corresponde a cerca de 28% do total.

A população urbana brasileira está aumentando lentamente. A projeção é de crescimento de 7%, passando de 82,4% da população em 2002 para 88,4% em 2015. É a taxa de crescimento mais rápida em comparação com os países da região, mas ainda menor que a média mundial, de 12%, e da média dos países de renda média, 16%. O perfil demográfico do Brasil não está expandindo em ritmo preocupante.

## 2. Economia

Tabela 2: Dimensão e estrutura da economia

Países	Renda Nacional Bruta, per Capita (US\$) PPC, 2002	Desemprego % da força de trabalho total, 2000-02	Crescimento % do PIB, 2001-02	Estrutura do PIB, 2002		
				Agricultura % do PIB	Indústria % do PIB	Serviços % do PIB
Brasil	7.450	9,4	1,5	6	21	73
<i>Projeto</i>						
Indonésia	3.070	6,1	3,7	17	44	38
Cazaquistão	5.630	—	9,8	9	39	53
Quênia	1.010	—	1,0	16	19	65
<i>Referência</i>						
Argentina	10.190	17,8	-10,9	11	32	57
Chile	9.420	7,8	2,1	9	34	57
China	4.520	3,1	8,0	15	51	34
Índia	2.650	—	4,6	23	16	51
México	8.800	2,4	0,9	4	27	69
Rep. da Coréia	23.730	15,8	6,3	4	41	55
Suécia	25.820	5,2	1,9	2	28	70
<i>Global</i>						
Baixa renda	2.110	—	4,0	24	30	46
Renda média baixa	5.290	4,3	4,9	10	34	56
Renda média alta	9.550	9,0	- 1,2	6	34	60
Renda alta	28.480	6,2	1,6	2	27	71
Mundo	7.820	—	1,9	4	29	68

Fonte: Banco Mundial (2004).

Em termos de PPC (Paridade do Poder de Compra) da renda nacional bruta per capita, o Brasil (com US\$ 7.450) fica numa posição intermediária entre os países de renda média baixa (US\$ 5.290) e renda média alta (US\$ 9.550). O desemprego em 2000-02 ficou em 9,4%, próximo da média dos países de renda média alta. O PIB cresceu 1,5% em 2001-02. Embora esse índice seja semelhante ao crescimento de 1,6% dos países de renda alta, pode ser considerado baixo em comparação com outros países de referência e do Projeto, exceto Quênia, México e Argentina. Em termos de estrutura do PIB, o Brasil se assemelha aos demais países da região – o setor de serviços é o que mais contribui para o PIB (73%), o que reflete a tendência global.

**Tabela 3: Distribuição de renda e pobreza**

Países	% participação da renda ou do consumo		Índice de GINI <sup>44</sup> , (ano da pesquisa)	Linha internacional da pobreza				
	10% mais baixos	10% mais altos		Ano da pesquisa	População c/ menos de US\$ 1/dia, %	Pobreza, US\$1/dia, %	População c/ menos de US\$ 2/dia, %	Pobreza, US\$2/dia, %
<b>Brasil</b>	<b>0,5</b>	<b>46,7</b>	<b>59,1 (1998)</b>	<b>2001</b>	<b>8,2</b>	<b>2,1</b>	<b>22,4</b>	<b>8,8</b>
<i>Projeto</i>								
Indonésia	3,6	28,5	34,3 (2002)	2002	7,5	0,9	52,4	15,7
Cazaquistão	3,4	24,2	31,3 (2001)	2001	<2	<0,5	8,5	1,4
Quênia	2,3	36,1	44,5 (1997)	1997	23	6,0	58,6	24,1
<i>Referência</i>								
Argentina	1,0	38,9	52,2 (2001)	2001	3,3	0,5	14,3	4,7
Chile	1,2	47,0	57,1 (2000)	2000	<2	<0,5	9,6	2,5
China	1,8	33,1	44,7 (2001)	2001	16,6	3,9	46,7	18,4
Índia	3,9	27,4	32,5 (99-00)	99-00	34,7	8,2	79,9	35,3
México	1,0	43,1	54,6 (2000)	2000	9,9	3,7	26,3	10,9
República da								
Coréia	2,9	22,5	31,6 (1998)	1998	<2	<0,5	<2	<0,5
Suécia	3,6	22,2	25,0 (2000)	—	—	—	—	—

Fonte: Banco Mundial(2004).

Com um dos maiores Índices de Gini no mundo (quase 60 em 1998), o Brasil tem um grande desafio relacionado à **disparidade na distribuição de renda e consumo**. Seus 10% mais ricos absorvem cerca de 47% da riqueza nacional, enquanto os 10% mais pobres absorvem menos de 1%.

<sup>44</sup> Mede o grau de desigualdade na distribuição de renda segundo a renda domiciliar e per capita. – 2004 World Development Indicators, p. 63.

Cerca de 8% da população brasileira estão abaixo da linha internacional da pobreza, sobrevivendo com US\$ 1 por dia. Aumentando-se o patamar de pobreza para US\$ 2 por dia, o percentual abrange mais de 22% da população, enquanto entre os países de referência na região somente o México tem uma população maior abaixo da linha (cerca de 26%). Os pobres do Brasil que vivem com US\$ 2 por dia são 8,8%, percentual maior que nos demais países de referência na região, exceto o México.

### 3. Mulheres e desenvolvimento

Tabela 4: Situação das mulheres no mercado de trabalho

Países	Taxa de participação da força de trabalho feminina, % idades de 15-64 anos		Emprego feminino por atividade econômica, (%) (2000-02)			Mulheres no setor não-agrícola, % do total, 2000-02
	1980	2002	Agricultura	Indústria	Serviços	
Brasil	35,7	47,0	16	10	74	45,7
<i>Projeto</i>			54 (1980)	13 (1980)	33 (1980)	
Indonésia	45,6	59,1	42 (95-01)	16 (95-01)	42(95-01)	29,7
Cazaquistão	70,5	68,9	—	—	—	—
Quênia	77,7	76,8	16	10	75	37,8
<i>Referência</i>						
Argentina	32,6	44,1	0	12	87	42,9
Chile	28,7	43,8	5	13	83	36,6
China	75,5	79,5	—	—	—	—
Índia	47,8	45,0	—	—	—	17,1
México	31,1	42,7	6	22	72	37,2
Rep, da Coréia	50,2	59,1	12	19	70	41,5
Suécia	69,3	81,2	1	11	88	50,7
<i>Global</i>						
Baixa renda	53,8	54,4	—	—	—	—
Renda média baixa	64,2	67,2	—	—	—	—
Renda média alta	44,3	49,0	8	19	73	—
Renda alta	52,6	63,5	3	15	82	—
Mundo	57,3	60,8	—	—	—	—

Fonte: Banco Mundial(2004).

Em 2002, 47% das mulheres brasileiras de 15-64 anos estavam no mercado de trabalho, um índice maior do que os 44% na Argentina e no Chile, e os 43% no México. A estrutura da mão-de-obra feminina por atividade econômica é semelhante à da região e dos países de renda alta ou média alta. As mulheres do setor não-agrícola no Brasil somam cerca de 46%, índice superior ao de qualquer dos países do Projeto e de Referência citados, exceto a Suécia.

**Tabela 5: Situação educacional das mulheres**

Países	Taxa bruta de ingresso feminino na educação primária, % da faixa etária relevante (2001)	Taxa de mulheres que concluíram a educação primária, % da faixa etária relevante (2000)	Índice de paridade de gênero (homem/mulher) na taxa líquida de escolarização primária (2001)	Índice de paridade de gênero (homem/mulher) na taxa líquida de escolarização secundária (2001)	Alfabetização feminina adulta, % de 15 anos para cima	
					1990	2000-04
<b>Brasil</b>	<b>118,8</b>	<b>84,5</b>	<b>0,91</b>	<b>1,08</b>	<b>81,2</b>	<b>88,3</b>
<i>Projeto</i>						
Indonésia	113,1	88,7	0,95	1,95	72,5	83,4
Cazaquistão	105,9	94,8	0,99	0,97	98,2	99,2
Quênia	101,5	—	0,97	0,97	60,8	78,5
<i>Referência</i>						
Argentina	112,4	93,3	1,00	1,06	95,6	97,0
Chile	95,9	100,0	0,99	1,03	93,6	95,6
China	98,8	95,8	1,01	—	68,9	86,5
Índia	109,9	63,5	0,83	—	35,9	—
México	109,6	90,1	1,00	1,03	84,3	88,7
República da Coreia	99,7	—	0,98	1,00	93,4	—
Suécia	98,7	—	1,00	1,01	—	—
<i>Global</i>						
Países desenvolvidos	98,4	—	1,00	1,01	97,5	98,6
Países em desenvolvimento	101,5	79,6	0,97	0,85	57,9	69,3
Mundo	102,0	87,0	1,02	0,89	69,1	76,5

Fonte: UNESCO (2004b).

No Brasil, o ingresso bruto de mulheres na educação primária está em torno de 100%, enquanto a taxa de conclusão da educação primária é de 85%, índice semelhante ao da média mundial (87%), porém abaixo da Argentina, Chile e México. Existe paridade de gênero em termos de taxa líquida de escolarização



primária e secundária no Brasil. A taxa de alfabetização adulta feminina em 1990 ficou em 81%, mas durante os últimos dez anos aumentou 9%, percentual semelhante ao do aumento global de 10%.

**Tabela 6: Paridade de gênero, vulnerabilidade e situação da saúde reprodutiva das mulheres**

Países	ÍndiceGDI <sup>45</sup>	Moradias chefiadas por mulheres, % do total, (ano)	Taxa de fertilidade adolescentes, nascimento por 1.000 mulheres, faixa etária 15-19 anos, 2002	Mulheres grávidas com atendimento pré-natal, %, 1995-2002	Nascimentos assistidos por profissionais qualificados, % do total, 1995-2002	Taxa de mortalidade materna, por 100.000 nascidos vivos, estimativas modeladas 2000
Brasil	60	20 (1996)	68	86	88	260
<i>Projeto</i>						
Indonésia	90	12 (1997)	52	89	64	230
Cazaquistão	63	33 (1999)	35	91	99	210
Quênia	114	31 (1998)	100	76	44	1.000
<i>Referência</i>						
Argentina	36	—	60	95	98	82
Chile	40	—	43	95	100	31
China	71	—	15	90	76	56
Índia	103	10 (98/99)	98	60	43	540
México	50	—	62	86	86	83
República da Coreia	29	—	4	—	100	20
Suécia	2	—	9	—	100	2
<i>Global</i>						
Renda baixa	—	—	98	—	41	657
Noruega:	1					
Hungria:	35					
Marrocos:	100					
Paquistão:	120					
Nigéria:	144					
Renda média baixa	—	33	—	78	112	
Renda média alta	—	54	—	92	67	
Renda alta	—	24	—	99	13	
Mundo	—	63	—	60	403	

Fontes: Banco Mundial (2004); PNUD (2004).

A posição do Brasil no Índice de Desenvolvimento do Gênero é relativamente baixa, 60<sup>a</sup> de 144, o que corresponde à mais baixa entre os países-referência na região.

<sup>45</sup> O GDI (*Gender Development Index-GDI*), Índice de Desenvolvimento do Gênero, ‘representa a média que reflete as desigualdades entre homens e mulheres’ em termos de expectativa de vida no nascimento, alfabetização adulta, escolaridade e renda estimativa (PPC US\$). Human Development Report 2003. PNUD, p. 343.

As moradias chefiadas por mulheres não são muito comuns no Brasil (20%), em comparação com países em transição (p.ex. Cazaquistão, com 33%) ou afetados por epidemias (p.ex. Quênia, com 31%). A taxa de fertilidade de adolescentes (68) é relativamente alta, em comparação com países de passado comunista (p.ex., China - 15 - ou Cazaquistão - 35), países de Referência na região e a média mundial, que é de 63, mas certamente menor que a média de 98 existente nos países de baixa renda.

Cerca de 86% das mulheres grávidas no Brasil recebem atendimento pré-natal, mesmo percentual do México (86%), porém menor que o da Argentina e Chile (ambos com 95%). O percentual de nascimentos assistidos por profissionais qualificados de saúde é de 88%, também semelhante ao do México, 86%, porém muito abaixo do argentino, 98%, e do chileno, 100%. Isto pode ser, em parte, reflexo do índice relativamente alto de mortalidade materna no Brasil, 260 para cada 100.000 casos, enquanto na Argentina, Chile e México os índices são, respectivamente, 82, 31 e 83.

#### 4. Educação

**Tabela 7: Financiamento educacional**

Países	Renda Nacional Bruta, per Capita (US\$) PPC, 2002	Gastos públicos com educação, % do PIB, 2001-02	Gastos públicos com educação, % dos gastos totais governo, 2001-02	Gastos públicos por estudante % do PIB per capita		
				Primário 2001-02	Secundário 2001-02	Superior 2001-02
Brasil	7.450	4,0	10,4	10,7	10,0	48,5
<i>Projeto</i>						
Indonésia	3.070	1,3	9,6	3,7	7,3	21,0
Cazaquistão	5.630	4,4	—	—	—	—
Quênia	1.010	6,3	22,5	0,9	2,2	256,7
<i>Referência</i>						
Argentina	10.190	4,6	13,7	12,4	15,8	17,8
Chile	9.420	3,9	17,5	14,3	14,7	19,2
China	4.520	2,2	—	5,4 (1990-1)	12,5 (1990-1)	102,4 (1990-1)
Índia	2.650	4,1	12,7	13,7	23,0	85,8
México	8.800	4,4	22,6	11,8	13,8	45,2
República da Coreia	23.730	3,6	17,4	18,4	16,8	7,4
Suécia	25.820	7,7	13,6	24,3	27,8	52,0
<i>Global</i>						
Baixa renda	2.110	3,1	—	—	—	—
Renda média baixa	5.290	4,0	—	—	—	—
Renda média alta	9.550	4,4	13,7	12,4	16,9 (1990-1)	30,6
Renda alta	28.480	5,2	11,5	26,2	31,0 (1990-1)	66,5
Mundo	7.820	4,1	—	—	—	—

Fonte: Banco Mundial (2004).

**Os gastos do Brasil com educação** em termos de percentual do PIB ficam em 4%, percentual semelhante à média dos países de renda média baixa. Isto se reflete nos percentuais relativamente baixos do PIB per capita nos gastos públicos por estudante. O Brasil gasta cerca de 10% do PIB por estudante com a educação primária, enquanto a Argentina, o Chile e o México gastam mais de 10%; e os países de renda alta, mais de 26%.

O baixo investimento em educação no Brasil também se constata no percentual dos gastos públicos com educação em relação aos gastos totais do governo: 10,4%. É pouco, se comparado com os 13,7% da Argentina, os 17,5% do Chile e os 22,6% do México.

**Tabela 8: Gastos públicos com educação por nível educacional, como % do total, 2000-01**

Países	Pré-primário	Primário	Secundário/ pós-secundário	Superior	Não alocado
Brasil	9,0	33,3	36,1 / n,a	21,6	0
Argentina	7,7	35,5	36,1 / n,a	18,0	2,8
Bolívia	4,6	43,0	22,4 / —	29,1	—
Chile	8,8	43,5	34,8 / n,a	12,9	0
Indonésia	0,1	39,9	41,1 / n,a	18,9	0
Uruguai	9,2	32,6	37,8 / n,a	20,5	0
Rep, da Coréia	1,0	43,5	38,3 / n,a	10,4	6,8
França	11,7	20,2	49,7 / 0,1	17,1	1,3
Alemanha	7,9	15,2	49,4 / 2,3	23,4	1,7
Espanha	9,1	27,2	45,5 / —	18,2	0

Fonte: UIS (2004).

No Brasil, a educação primária e secundária absorve cerca de 70% do orçamento destinado à educação. Os **gastos em educação pré-primária** como percentual do orçamento da educação ficam em 9%, um dos mais altos da região, depois do Uruguai.

**Tabela 9: Taxa de alfabetização de adultos e jovens**

Países	Taxa de alfabetização adulta de 15 anos para cima (%)				Taxa de alfabetização de jovens de 15 – 24 anos (%)			
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Brasil	83	86	81	87	91	93	93	96
<i>Projeto</i>								
Indonésia	87	92	73	83	97	99	93	98
Cazaquistão	99	100	98	99	100	100	100	100
Quênia	81	90	61	79	93	96	87	95
<i>Referência</i>								
Argentina	96	97	96	97	98	98	98	99
Chile	94	96	94	96	98	99	98	99
China	87	95	69	87	97	99	93	99
Índia	62	—	36	—	73	—	54	—
México	91	93	84	89	96	97	94	96
<i>Global</i>								
Baixa renda	64	72	42	53	75	82	59	70
Renda média baixa	87	92	74	82	95	96	91	94
Renda média alta	92	95	88	92	97	98	95	98
Mundo	79	84	63	71	87	89	78	83

Fonte: Banco Mundial (2004).

A taxa de alfabetização brasileira na faixa etária de 15-24 anos é de 93% entre os homens e 96% entre as mulheres. É menor que o índice dos países do Projeto e de Referência citados. A alfabetização entre mulheres de 15 anos para cima no Brasil permanece relativamente baixa, 87%, porém acima da média mundial, de 71%, e da média dos países de renda média baixa, 82%, embora outros países da região apresentem taxas maiores de alfabetização.

**Tabela 10: Escolarização e eficiência interna na educação pré-primária, primária e secundária**

Países	Taxa de escolarização			Eficiência interna			
	Taxa bruta de escolarização pré-primária, 2001-02	Taxa líquida de escolarização primária, 2001-02	Taxa líquida de escolarização secundária = 2001	Taxa de conclusão do primário, 2000/1–2002/3	Transição para educação secundária, 2000	Repetentes na educação primária, 2001/02	Repetentes na educação secundária, 2001
Brasil	67	97	71,6	82	84,0	21,5	18,0
<i>Projeto</i>							
Indonésia	20	92	47,4	107	79,5	5,3	0,3
Cazaquistão	13	90	84,1	99	98,8	0,2	0,2
Quênia	44	70	24,0	56	73,1	—	—
<i>Referência</i>							
Argentina	61	100	80,8	100	94,1	6,2	—
Chile	77	89	74,5	96	97,5	2,0	2,7
China	27	93	—	102	—	0,6	—
Índia	26	83	—	77	88,9	3,7	4,8
México	75	99	60,2	96	91,8	5,5	2,1
República da Coreia	79	99	88,6	—	99,6	—	—
Suécia	74	100	98,6	—	—	—	—
<i>Global</i>			Média Países desenvolvidos: 90,0 Países em desenvolvimento: 48,5 Mundo: 54,9		Média Países desenvolvidos: 98,9 Países em desenvolvimento: 84,0 Mundo: 90,8		Média Países em desenvolvimento: 7,4 Mundo: 4,4
Baixa renda	24	80		74		6,7	
Renda média baixa	36	91		97		4,7	
Renda média alta	63	93		89		5,2	
Renda alta	90	97		—		—	
Mundo	40	88		—		5,6	

Fontes: Banco Mundial(2004); UNESCO (2004b).

A taxa bruta de escolarização no pré-primário foi de 67% no Brasil em 2001-2002, menor que a do Chile (77%) e do México (75%). A taxa líquida de escolarização primária foi alta, 97%, igual à média dos países de renda alta. Contudo, a taxa de conclusão da educação primária foi de apenas 82% e o percentual de repetência foi extremamente alto, 21,5%.

Em contrapartida, entre os alunos que concluíram a educação primária, 84% continuaram seus estudos na educação secundária, percentual semelhante à média dos países em desenvolvimento. A taxa líquida de matrícula na educação secundária atinge 72%, maior que a média mundial de 55%. Mas a taxa de repetência na educação secundária (18%) é muito alta.

A **eficiência interna** na educação primária e secundária parece ser um grande problema no Brasil.

Tabela 11: Taxas de repetência por série na educação primária, %, 2000

Países	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série
Brasil	31,1	19,1	16,1	14,2	—	—
<i>Projeto</i>						
Indonésia	10,8	6,6	5,4	4,2	2,9	0,5
Cazaquistão	0,1	0,3	0,2	0,1	—	—
Quênia	7,2	—	—	—	—	—
<i>Referência</i>						
Argentina	10,4	7,3	6,4	5,5	4,7	3,9
Chile	0,9	3,9	0,8	2,5	2,3	1,6
China	1,2	0,2	0,2	0,1	0,1	—
Índia	3,5	2,7	3,9	4,2	4,5	—
México	9,6	8,0	6,4	4,6	3,2	1,1
Países em desenvolvimento	10,7	7,9	7,7	7,5	6,3	5,8
Mundo	6,5	5,4	5,2	5,3	—	—

Fonte: UNESCO (2004b).

A taxa de repetência na primeira série é superior a 30%, percentual maior do que em qualquer outro país ou região citada. A eficiência interna na transição da educação infantil para a escolaridade formal precisa de mais atenção.

**Tabela 12: Escolarização em instituições particulares como % da matrícula total na educação pré-primária, primária e secundária, 2001**

Países	Pré-primário	Primário	Secundário
Brasil	28,7	8,1	11,3
<i>Projeto</i>			
Indonésia	98,8	16,0	42,7
Cazaquistão	11,9	0,6	0,9
Quênia	10,4	5,6	4,2
<i>Referência</i>			
Argentina	28,2	20,0	25,0
Chile	45,7	45,5	49,7
Índia	3,7	15,5	42,0
México	10,2	7,9	16,0
República da Coreia	77,5	1,4	38,4
Suécia	13,4	4,6	3,9
<i>Global</i>			
Países desenvolvidos	7,8	4,2	7,1
Países em desenvolvimento	55,5	10,9	14,9

Fonte: UNESCO (2004b).

Na educação pré-primária, a proporção brasileira de escolarização em instituições particulares (28,7%) é semelhante à da Argentina (28,2%) e menor que a média mundial (40%). Na educação primária e secundária, o percentual brasileiro de matrículas em escolas particulares (8,1% e 11,3%, respectivamente) é semelhante à média mundial.

**Tabela 13: Professores qualificados e proporção aluno-professor na educação pré-primária, primária e secundária**

Países	Pré-primário			Primário			Secundário		
	Professores formados, %	Proporção aluno /professor		Professores c/formação, %	Proporção aluno /professor		Professores c/formação, %	Proporção aluno /professor	
	2000	1998	2001	2000	1988	2001	2000	1980	2001
Brasil	87,0	20	19	91,9	—	23	79,3	—	19
<i>Projeto</i>									
Indonésia	71,3	—	13	93,5	—	21	53	—	14
Cazaquistão	—	9	5	—	18	19	—	—	12
Quênia	—	27	25	74,2	29	32	—	26	26
<i>Referência</i>									
Argentina	83,2	21	21	67,0	21	20	65,0	14	12
Chile	90,5	—	24	92,5	33	32	87,7	—	29
China	—	27	26	96,8	19	20	—	17	19
Índia	—	—	40	—	40	40	—	—	32
México	—	22	22	—	27	27	—	—	17
República da Coreia	—	—	22	—	—	32	—	—	20
Suécia	—	—	10	—	12	12	—	15	13
Países desenvolvidos	—	16	14	—	16	15	—	13	12
Países em desenvolvimento	—	22	21	—	28	28	—	19	20
Mundo	—	19	18	—	24	22	—	17	17

Fonte: UNESCO (2003c, 2004b).

Cerca de 87% dos professores do pré-primário no Brasil têm formação específica. A proporção aluno-professor na educação pré-primária ficou em 19 no ano de 2001, proporção menor que a dos países de referência citados, exceto a Suécia. Na educação primária, a proporção aluno-professor ficou em 23, um pouco acima da média mundial de 22. O percentual de professores de educação primária com formação adequada foi de 92%. Na educação secundária, a proporção aluno-professor (19 em 2001) ficou acima da média mundial de 17. A educação secundária no Brasil mostra um percentual relativamente alto de professores com qualificação (79%).



**Tabela 14: Desenvolvimento da criança e saúde**

Países	Taxa de mortalidade de crianças c/ menos de 5 anos 2002	Taxa de imunização contra sarampo, 2002	Prevalência de subnutrição infantil, % de crianças abaixo de 5 anos, 1996-2002		Gastos públicos em saúde, % do PIB, 2001	Gastos com saúde privada, % do total 2001	Acesso a água potável, % da população 2000	Acesso a saneamento básico, % da população	
			Peso por idade	Altura por idade				1990	2000
<i>Brasil</i>									
<i>Projeto</i>									
Indonésia	43	76	25	—	0,6	74,9	78	47	55
Cazaquistão	99	95	4	10	1,9	39,6	91	—	99
Quênia	122	78	22	33	1,7	78,6	57	80	87
<i>Referência</i>									
Argentina	19	97	5	12	5,1	46,6	—	82	—
Chile	12	95	1	2	3,1	56,0	93	97	96
China	38	65	10	14	2,0	62,8	75	29	40
Índia	90	67	47	45	0,9	82,1	84	16	28
México	29	96	8	18	2,7	55,7	88	70	74
Rep. da Coréia	5	97	—	—	2,6	55,6	92	—	63
Suécia	3	94	—	—	7,4	14,8	100	100	100
<i>Global</i>									
Baixa renda	121	65	42	—	1,1	73,7	76	30	43
Renda média baixa	40	78	9	17	2,7	52,8	81	45	58
Renda média alta	22	94	—	—	3,7	42,3	—	—	—
Renda alta	7	90	—	—	6,3	37,9	—	—	—
Mundo	81	72	—	—	5,6	40,8	81	45	55

Fonte: Banco Mundial(2004).

A taxa de mortalidade das crianças abaixo de cinco anos no Brasil (37) é bem menor que a média mundial de 81, ou da média nos países de baixa renda, 121. Fica próxima da média de 40 que existe nos países de renda média baixa. Ainda assim, dentro da região, todos os países de Referência revelam uma taxa bem menor que a brasileira.

A taxa de imunização infantil contra sarampo no Brasil ficou em 93%, próxima da média de 94% nos países de renda média alta. O percentual de crianças subnutridas está abaixo da média dos países de renda média baixa.

Os gastos públicos brasileiros com saúde como percentual do PIB (2001) é de 3,2%, semelhante à média de 3,7% existente nos países de renda média alta. Os gastos com saúde privada são de 59%, um dos mais altos na região.

Cerca de 87% da população brasileira têm acesso a água potável e o percentual com acesso a saneamento básico atingiu 76% em 2000, uma melhoria de 7% em relação aos 71% em 1990.

# PARTE II

## Estudos Temáticos Prévios



# A EDUCAÇÃO INFANTIL NO FOGO CRUZADO DAS RELAÇÕES INTER E INTRAGOVERNAMENTAIS<sup>1</sup>

*Cândido Alberto Gomes<sup>2</sup>*

A educação infantil, segundo a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases – LDB compete aos municípios, determinação que reforça uma tendência à descentralização verificada, sobretudo, nos anos 80. No entanto, como se verá, os recursos municipais para a educação serão demandados além das possibilidades, inviabilizando o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE. Esse descompasso entre recursos e responsabilidades governamentais resulta de lacunas da legislação, que estipula os montantes dos recursos a serem distribuídos, mas não é instruída por estimativas claras sobre o custo dos serviços. Ademais, por predominar uma visão de governo, circunscrita e de curto prazo, e não de Estado, faltam mecanismos de solidariedade intergovernamental que permitam a redução das disparidades de acesso e qualidade da educação, bem como a observância da igualdade no tratamento aos cidadãos. Por outro lado, ainda, embora a LDB tenha estabelecido um prazo para a educação infantil ser integrada aos sistemas de ensino, subsiste uma confusão de atribuições dentro de muitos governos e a dificuldade de dispor os recursos no âmbito de uma política social, caso em particular da creche, cujas despesas não são apenas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O entrosamento inter e intragovernamental constituem nós górdios que a educação infantil precisa desatar, a fim de atingir os próprios objetivos firmados pela legislação e normas.

## FRÁGIL COMO A CRIANÇA PEQUENA

Ao contrário da educação compulsória, conquista das Revoluções Americana e Francesa, a educação infantil tem uma trajetória relativamente recente, inclusive no Brasil. Na verdade, o “atendimento” se fazia até meados da década de 20, por

---

<sup>1</sup> Este texto se baseia amplamente em resenha das pesquisas sobre financiamento e custos da educação infantil para seminário realizado na Câmara dos Deputados em 2003 (Gomes, 2004).

<sup>2</sup> Consultor da Unesco e Professor Titular da Universidade Católica de Brasília

meio de instituições particulares, em sua maioria de caráter caritativo e filantrópico. O Estado passou a se preocupar efetivamente com a criança mais tarde. Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e dez anos depois o Departamento Nacional da Criança, de tendências médico-higiênica e individual-assistencialista. Em 1948 estabeleceu-se no Brasil uma entidade privada, a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar. Mantendo, inclusive, contratos com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, tornou-se grupo influente na valorização da educação infantil (KRAMER, 1982).

No campo governamental, no entanto, reinou no pós-guerra e nos períodos seguintes, do nacional-desenvolvimentismo e dos governos militares, um labirinto de órgãos, que, fragmentados, tinham a criança como um dos focos: os Ministérios da Saúde, da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social (este com variadas denominações) e a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A Coordenação de Educação Pré-Escolar do Ministério da Educação só foi criada em 1975, numa época em que esse nível educacional era visto por muitos como terapêutica para carências sociais e culturais (KRAMER, 1982). Lidando sempre com poucos recursos, tem ocupado modesta posição nos organogramas do Ministério e das Secretarias de Educação.

Da mesma forma que ocupa posição apendicular nas estruturas burocráticas governamentais, as citações da educação infantil na legislação têm sido bastante restritas. Um marco significativo foi a Constituição Federal de 1988, que situou como dever do Estado o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos (art. 208, IV). Ao mesmo tempo, reforçando manifesta tendência à descentralização, a Carta Magna (art. 30, VI) atribuiu aos Municípios a tarefa de oferecer a educação pré-escolar, em rara exceção ao seu silêncio quanto à distribuição das competências de prestar serviços. Por outro lado, a Constituição, atendendo, inclusive, às críticas de Pontes de Miranda (1972), elevou o ensino fundamental a direito público subjetivo, exigível do Poder Público pelo cidadão. Com isso, foi fixada uma prioridade clara em favor do ensino obrigatório, ficando a educação infantil como direito programático. A criança de até seis anos apareceu expressamente como sujeito de direitos. Anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases, Lei Darcy Ribeiro, inseriu-a na educação básica e dedicou-lhe uma seção (arts. 21, 29, 30 e 31). Mais ainda, nas disposições transitórias, deu o prazo de três anos, a partir da sua publicação, para que as creches e pré-escolas se integrassem ao respectivo sistema de ensino (art. 89). Com isso, outro marco foi fincado: a

prevalência dos objetivos educacionais, em vez dos assistenciais. Embora o labirinto de órgãos governamentais não tenha sido totalmente superado, a LDB marcou um posicionamento significativo na história da educação.

Essas alterações legislativas vieram refletir importantes mudanças que já se efetuavam no panorama social e educacional. Com efeito, ainda que a grande distância da demanda, a educação infantil veio crescendo e tomando vulto, em especial na chamada década perdida, quando a recessão econômica e o desemprego levaram a mulher a incrementar sua participação no mercado de trabalho. Outros fatores, como novos arranjos familiares e a própria corrosão da família pelas péssimas condições econômicas e sociais do continente latino-americano (KLIKSBERG, 2001), têm também impellido à procura, senão ao clamor, pelo cuidado e educação na primeira infância.

## A DESCENTRALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

A partir do fim dos anos 70 e nos anos 80, quando as dificuldades econômicas se acentuaram em sucessão ao chamado “milagre econômico brasileiro”, dois fenômenos marcaram a expansão da educação infantil: o incremento da matrícula municipal e o novo papel das organizações não governamentais (VIEIRA, 1986; CRAIDY, 1994; DEMO, 1994; GUSSO, 1994). Paralelamente à distensão e abertura políticas, as administrações municipais se revelaram sensíveis às reivindicações populares, de tal modo que um estudo considerou o aumento da matrícula da educação pré-escolar e a contribuição dos municípios como fenômenos nacionais, talvez os maiores da década de 80 (BRASIL, 1989; INSTITUTO DE PLANEJAMENTO; UNICEF, 1990). Essa ampliação do atendimento se fez de modo precário, com a concentração, pelas redes municipais, do maior percentual de professores sem formação específica. Ainda assim, as grandes prioridades declaradas pelos estabelecimentos eram de natureza pedagógica. Já as creches tinham caráter predominantemente assistencial, embora toda a educação até seis anos recebesse modesto financiamento, com poucos recursos e orçamentos instáveis. Como resultado, a participação municipal nas matrículas da pré-escola tem aumentado substancialmente, com retração dos Estados e do setor particular, este pelo menos até por volta de 1996 (Tabela 1).

**TABELA 1**  
**Educação Pré-Escolar:**  
**Matrícula por Dependência Administrativa segundo Períodos**  
**Selecionados**

*Em porcentagem*

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1972	0,5	39,7	17,8	42	100 (461)
1982	2	26	31	41	100 (1.867)
1992	0,2	24,9	48,1	26,7	100 (3.795)
1996	0,1	17,8	58,3	23,8	100 (4.270)
2001	0	6,6	68	25,4	100 (4.819)

Fonte: MEC. 1972-1996 *apud* Amaral, 2000. 2001 - Censo Escolar, Inep/MEC.

(1): números absolutos em milhares.

Antes mesmo que a Constituição Federal de 1988 atribuísse, portanto, aos municípios a responsabilidade pela educação pré-escolar, foi essa instância de governo que se revelou mais responsiva às demandas populares, possivelmente por estar mais perto e por conta da realização de eleições diretas para o Executivo. Como foi observado, a Constituição veio reforçar uma tendência já existente de descentralização. Por sua vez, o setor privado, longe de ser homogêneo, inclui não só os estabelecimentos pagos como os chamados comunitários. Os primeiros têm a frequência relacionada diretamente à renda, de tal modo que, em 1982, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - Pnad, a demanda era supostamente igual à matrícula, a partir da faixa de renda familiar mensal de cinco salários mínimos (FERRARI, 1988). Já o setor comunitário, estava, em grande parte, relacionado a movimentos populares, que, por sua vez, estavam ligados ao menos em parte, a mobilizações políticas e feministas. Como o poder público deixava um vácuo de atendimento e o bipartidarismo restringia a atração dos grupos políticos, estes se aproximaram das camadas populares em torno da demanda por creches. No entanto, pelo menos no caso de Belo Horizonte (MG) (FILGUEIRAS, 1994), apesar do levantamento de fundos comunitários, o movimento se ampliou graças às subvenções governamentais, criando a um dilema: exigir uma política de creches gerida pelo Estado ou defender a manutenção e o controle das mesmas pela população.

No Município de São Paulo a demanda também era atendida, nos anos 80, por meio das Organizações Não-Governamentais - Ongs, ligadas à emergência de movimentos sociais urbanos desde a década de 70. As verbas públicas repassadas

eram de tal proporção que respondiam por mais da metade das creches da cidade (CAMPOS, 1988). Com isso, se estabeleceu uma forma de “terceirização” pelo Estado em favor da sociedade civil, similar ao que ocorre na educação especial (GOMES; AMARAL SOBRINHO, 1996). Esta modalidade de educação, de elevado custo relativo, pesa nas finanças públicas, sendo vantajoso deixá-la no todo, ou ao menos em parte, a cargo da sociedade, em compromissos renováveis, dependendo da flutuação dos orçamentos, eliminando a necessidade de se contratar funcionários públicos ou adquirir móveis e imóveis. É uma questão a discutir: se esta é a melhor alternativa ou se representa o “tratamento pobre da pobreza” (FILGUEIRAS, 1994), adiando a inclusão dos setores mais pobres na clientela das políticas públicas (CAMPOS, 1988).

Ao fim dos anos 80, três ministérios ofereciam subvenções para creches. Só a LBA, no projeto Casulo, em 1987, tinha 1.709.020 crianças atendidas, com caráter predominantemente assistencial. Entretanto, o valor *per capita* repassado correspondia a apenas 20% do custo de manutenção de uma criança (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995). Com isso, andando na corda bamba, as Ongs faziam múltiplos convênios e ainda precisavam da contribuição em dinheiro e/ou em serviços das famílias.

De qualquer forma, a trancos e barrancos, como resultado dessa soma de esforços, direta e indiretamente governamentais, públicos e, ainda, ligados à prestação de serviços mediante pagamento de mensalidade, as taxas de atendimento têm crescido com relativa rapidez. De 1,8% de atendimento para a faixa de zero a seis anos em 1970 passou a 5,9% em 1980 e a 9,2% em 1985 (FERRARI, 1988). Aparentemente nas Regiões Metropolitanas cobertas pelas Pnads, a escolarização para as crianças de até quatro anos saltou de 2,3% em 1979 para 4,9 em 1986. Na faixa etária dos cinco e seis anos, os mesmos valores foram de 14,1 e 27,1% (ROSEMBERG, 1989). Em 1991, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os números eram de 5,1% para o grupo etário de zero a três anos e de 32,2% de quatro a seis anos (BARRETO, 1994). Relacionando os Censos Demográfico (IBGE) e Escolares (INEP/MEC) de 2000, a taxa bruta de escolaridade para as creches (isto é, relacionando o total das crianças matriculadas, independente da idade, à população da mesma faixa), era de 7,0%. A taxa líquida (crianças de até três anos em relação ao total do grupo etário) era de 4,2%. Na pré-escola, a taxa bruta (para quatro a seis anos) já atingia 43,7% e a taxa líquida, 37,9%.



## A DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Se a educação pré-escolar tem cunho mais claramente educacional, a creche, embora também assuma esse caráter, envolve necessariamente outros cuidados, de alimentação e saúde, que requerem a integração de diferentes órgãos públicos e fontes de financiamento. Aqui está uma das maiores debilidades das políticas sociais no Brasil: a compartimentação. Com efeito, os programas para a criança de até seis anos continuam fragmentados (BARRETO; ALMEIDA; COELHO, 2003). Apesar de, na década de 90, o governo federal ter-se concentrado nas funções de coordenação mais que nos de execução (CASTRO, 1998; CHAGAS; SILVA; CORBUCCI, 2001), com a extinção de ministérios e órgãos como a LBA, de 1999 a 2002 o Ministério da Previdência e Assistência Social teve a média de 1,5 milhão de beneficiários no Programa de Atenção à Criança, com atendimento em creches e pré-escolas. A Secretaria de Assistência Social repassava para creches do setor privado sem fins lucrativos, R\$ 8,51 mensais por criança, para quatro horas diárias e R\$ 17,02 para tempo integral (cerca de oito horas). O Ministério da Educação, por sua vez, prestava assistência às pré-escolas de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH menor que 0,005, para aquisição de material didático-pedagógico. O valor correspondia a cerca de R\$ 15 milhões anuais. O MEC também oferecia apoio técnico e financeiro aos municípios para a formação continuada de professores. As pré-escolas públicas e filantrópicas eram contempladas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar à base de R\$ 0,06 por dia letivo, por criança, ou seja, menos da metade do destinado aos alunos do ensino público fundamental (R\$ 0,13), o que supunha complementação de outras fontes. Esse repasse totalizava aproximadamente R\$ 45 milhões anuais (BARRETO; ALMEIDA; COELHO, 2003; BRASIL, 2003). Em 2003 o valor da merenda da pré-escola equiparou-se ao do ensino fundamental, enquanto o MEC passou a transferir R\$ 0,18 por criança/dia às creches públicas e filantrópicas, atendendo a 881 mil alunos. Todavia, com base nos balanços, foi constatado que, enquanto os recursos eram aplicados integralmente na educação pré-escolar de caráter público e universal, em 1995, o MEC gastou 80% desse montante com dependentes de servidores públicos, proporção reduzida para 78 e 65 %, respectivamente, em 1996 e 1997 (CHAGAS; SILVA; CORBUCCI, 2001).

## A EDUCAÇÃO INFANTIL E O FUNDEF

Supondo-se que a mesma fragmentação da área social se verifique ao nível de numerosos Estados e Municípios (SOUSA, 2000), cabe verificar como se

distribuem as responsabilidades entre os níveis de governo. A Constituição e a LDB atribuem a educação infantil à responsabilidade dos Municípios, que, por sua vez, devem aplicar pelo menos 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa parte, 15% são subvinculados ao ensino fundamental regular por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef dedicando-se, em princípio, 10% à educação infantil e ao ensino fundamental por meio da educação de jovens e adultos.

Essa atribuição da educação infantil aos governos locais situa este nível educacional precisamente no elo mais fraco da corrente federativa. Se a gestão é descentralizada e os serviços estão mais perto do cidadão, por outro lado, é no município que se encontram as maiores dificuldades de ordem técnica, orçamentação e gestão. Pesquisa junto a dirigentes municipais de educação assinalou que a transferência de encargos para os municípios é um processo em construção, com ambigüidades e falta de identidade. Foi constatado o despreparo das estruturas organizacionais em geral, de tal modo que, para subsistirem, os governos locais muitas vezes reforçam elementos constitutivos do atraso social, como o assistencialismo, o clientelismo e o fisiologismo. Quanto aos dirigentes, à época ocupados em colocar o Fundef em prática, não se manifestaram sobre a educação infantil, embora tivessem destacado como eixos da sua gestão, entre outros, a melhoria da qualidade do ensino e a autonomia pedagógica das escolas (WAISELFISZ; SILVA, 2000). Por outro lado, uma pesquisa sobre municípios do Nordeste e do Sul verificou que, com frequência, os processos decisórios relativos ao financiamento da educação escapavam às secretarias municipais do setor (GOMES, 1992). Entretanto, a situação pode ter mudado, a partir da implantação do Fundef, no sentido de ampliar a capacidade decisória dos órgãos municipais de educação.

De qualquer modo, o Fundef erigiu como prioridade o ensino fundamental regular, estabelecendo atraentes incentivos à municipalização. Portanto, a educação de jovens e adultos, no nível fundamental, fora do Fundo, também passou a competir com a educação infantil pelos citados 10% restantes daqueles recursos vinculados à receita de impostos.

A Tabela 2 caracteriza as variações de matrícula da educação infantil a partir da implantação do Fundef, em 1997 (parcial) e 1998 (plena). Como decorrência da apontada expansão dos anos 80, a dependência municipal predominava na matrícula em creches no ano de 1997, deixando à rede particular (lucrativa, apenas em parte) cerca de um terço da demanda. Em 1998, os estados procuraram

compensar as perdas de receita acarretadas pelo Fundef, deixando o terreno da educação infantil. Com isso, a participação proporcional dos municípios foi recuando, ao passo que a dependência privada foi aumentando o seu quinhão. Na educação pré-escolar, os Estados foram ainda mais drásticos nos seus cortes, o que foi compensado pelas instâncias municipal e particular. No entanto, apesar da reação dos municípios, a participação do setor público recuou em relação ao particular, o que significa, provavelmente, que a demanda não está sendo atendida pela instância governamental.

**TABELA 2**  
**Matrícula em Creches e Pré-Escolas segundo**  
**Dependência Administrativa**  
**Brasil – 1997-2003**

*Em porcentagem*

Anos	Dependência Administrativa				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
<b>CRECHES</b>					
1997	0,1	4,7	62,3	32,9	<b>100</b>
1998	0	3	64,6	32,4	<b>100</b>
1999	0,1	2	62,8	35,1	<b>100</b>
2000	0,1	1,8	61,7	36,4	<b>100</b>
2001	0,1	1,7	60,7	37,5	<b>100</b>
2002	0	1,6	60,6	37,8	<b>100</b>
2003	0,1	1,5	60,5	37,9	<b>100</b>
<b>PRÉ - ESCOLAS</b>					
1996	0	17,8	58,3	23,9	<b>100</b>
1997	0	14,1	62,8	23,2	100
1998	0	9,6	66,3	24,1	100
1999	0	9	66,1	24,9	100
2000	0	7,6	62,7	24,7	100
2001	0	6,6	68	25,4	100
2002	0	6,1	68,4	25,5	100
2003	0	5,9	68,6	25,5	100

Fonte: MEC/Inep/SEEC. Censo de 2003: resultados preliminares.

Considerando a controvérsia presente na literatura (GUIMARÃES; PINTO, 2001; Banco Mundial, 2003) sobre a adequação, em princípio, do mínimo de 10% da receita de impostos para a educação infantil e outras finalidades, pelo menos dois argumentos precisam ser considerados. Em primeiro lugar, os aumentos

salariais dos professores da educação infantil, após a implantação do Fundef, foram idênticos aos dos professores do ensino fundamental, motivados inclusive por princípios legais, como o da isonomia (BANCO MUNDIAL, 2003). Em segundo lugar, os municípios procuraram preencher o vazio deixado pelos Estados, conforme mostra a Tabela 3. Para isso devem ter contribuído as demandas populares. Ainda assim, a dependência municipal e o Poder Público como um todo perderam espaço para o setor privado nas creches, embora os municípios tenham aumentado continuamente a sua participação na educação pré-escolar, com exceção de um período de recrudescimento em 1998. O espaço deixado pelos estados foi preenchido pelas instâncias municipal e com ligeiro predomínio, particular. Desse modo, a matrícula da pré-escola voltou a crescer em 1999, ainda que, apenas em 2000 tenha conseguido superar o número de 1997, anterior ao Fundef.

Conforme os dados da Tabela 3, quanto às creches os estados foram reduzindo gradativamente sua participação com a implantação do Fundef. Entretanto, o maior crescimento ficou com a iniciativa privada. De modo geral, o aumento foi mais rápido, tendo em vista, sobretudo, os modestos valores iniciais da matrícula em creches na série histórica elaborada. No campo da educação pré-escolar os estados também se retraíram cada vez mais, enquanto os municípios mantiveram a ascensão, aumentando suas matrículas, em números absolutos, em proporção superior ao recuo dos Estados. Todavia, a iniciativa particular cresceu a um ritmo pouco mais elevado que a dependência municipal.

A Tabela 3 merece uma palavra de precaução quanto ao aparente crescimento da matrícula na educação infantil, caso da variação positiva de 117,9% nas creches entre 1999 e 1998. Obviamente tais estabelecimentos não brotaram como cogumelos em todo o País. Ao contrário da pré-escola, cujos dados eram anteriormente coletados pelo sistema estatístico, as creches passaram a ser computadas após a LDB, isto é, no Censo de 1997. Em princípio foram coletados os dados de estabelecimentos que ofereciam serviços de creche, mas não exclusivamente. Posteriormente foi realizado um esforço considerável de aperfeiçoamento dos cadastros, inclusive com o Censo da Educação Infantil (2000), o que levou a um aumento aparente de matrículas. Portanto, o crescimento da educação infantil reflete, em parte, o incremento da demanda, mas também a descoberta de estabelecimentos que já existiam, especialmente nas dependências municipal e particular, inclusive caráter comunitário.

Além das crescentes responsabilidades no campo da educação infantil, os municípios arcam com a redistribuição das matrículas do ensino fundamental pela educação de jovens e adultos, como seu financiamento está legalmente fora do

Fundef, isto é, cabe àquele mínimo de 10% da receita de impostos, concorre diretamente com a educação infantil. Em 1997 os municípios eram responsáveis por 26,2% das matrículas dessa modalidade, os estados por 65,9% e a dependência particular por 7,8%. Seis anos depois, embora a participação municipal no todo seja pouco menor que na educação infantil, fica claro que os estados também estão transferindo as suas responsabilidades, nos termos da Constituição e da Lei. Em 2003 as proporções das dependências estadual, municipal e particular eram, respectivamente, de 39,4, 57 e 3,5%. Ou seja, os municípios passaram a atender maior proporção de alunos, enquanto a iniciativa privada encolhia na oferta de uma modalidade de educação dirigida, em grande parte, para camadas de baixa renda. O ritmo de crescimento foi, todavia, expressivo: as matrículas no ensino fundamental pela educação de jovens e adultos cresceram 42,1% entre 1997 e 2003; as matrículas na instância estadual diminuíram 16,4%; na dependência municipal aumentaram 216,4% e no âmbito particular foram reduzidas 53,3%.

Uma pesquisa abordou os impactos da implantação do Fundef numa amostra de sete municípios paulistas (BASSI, 2001), entre os que contam com melhores condições financeiras e institucionais para conduzir políticas públicas. Como o estado se dedicava amplamente ao ensino fundamental regular, era de esperar que o aprisionamento dos recursos subvinculados viesse prejudicar a expansão e a manutenção dos outros programas oferecidos. Com efeito, foi constatada a contenção das matrículas de educação infantil no ano da implantação do Fundo, mas as do ensino fundamental pela educação de jovens e adultos continuaram a crescer. O gasto por aluno na educação infantil recuou fortemente em dois municípios e a despesa com transporte e alimentação escolar se reduziu na amostra, enquanto investimentos em programas não educacionais tiveram que ser cortados em três municípios. A educação infantil foi relegada a posição secundária, porém não se confirmou a hipótese de que a prioridade ao ensino fundamental redundaria em dificuldades orçamentárias onde a pré-escola se aproximava da universalização da oferta. Igualmente foi rejeitada a hipótese de que os municípios com alto grau de dependência das transferências governamentais seriam os mais afetados.

Por outro lado, Aguiar e colaboradores (2000) constataram, numa amostra de municípios do Ceará, a aguda competição de recursos entre a educação infantil e o ensino fundamental, sobretudo na área da educação de jovens e adultos. Como resultado, apesar de despenderem em média 34,8% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, só 4% eram dedicados à educação infantil, apesar da complementação federal do Fundef. Se fossem gastos os 10% e acrescentada modesta contribuição estadual da ordem de 14,1% dessa receita, a capacidade de atendimento dobraria e o custo criança/ano poderia elevar-se para R\$ 333.

Conclui-se, portanto, que os municípios tiveram capacidade de reação, o que, porém, não significa que possam atingir as metas do Plano Nacional de Educação, como se verá depois. Seu fôlego demonstrou ser forte, se bem que curto: seu quinhão, em 1997, estava em torno de 217 mil o número de matrículas em creches e 2,7 milhões em pré-escolas, contra 12,4 milhões no ensino fundamental; em 2003, 748 mil, 3,5 milhões e 17,9 milhões, respectivamente. No entanto, a cobertura da educação infantil é muito menor proporcionalmente ao ensino fundamental. Neste se aproxima dos 100%, a cobertura líquida até seis anos era de 23,1% em 2000.

Outro ponto interessante para reflexão e estudos é que o exame dos Censos Escolares de 2002 e 2003 demonstra que a educação infantil no País teve um aumento de 267.243 matrículas, ao passo que o ensino fundamental teve uma redução de 430.856. Um recuo líquido, portanto, de 163.613 alunos. Contudo, a matrícula municipal total cresceu 2,3%, em virtude de responsabilidades assumidas na própria educação infantil, na educação especial, no ensino fundamental regular e educação de jovens e adultos.

**TABELA 3**  
**Matrícula em Creches e Pré-Escolas por**  
**Dependência Administrativa e Variações Percentuais Anuais**  
**Brasil – 1997-2003**

Anos	Dependências Administrativas						Total	
	Estadual		Municipal		Particular			
	N <sup>a</sup>	%	N <sup>a</sup>	%	N <sup>a</sup>	%	N <sup>a</sup>	%
<b>C R E C H E S</b>								
1997	16.349	-	216.664	-	114.612	-	348.012	-
1998	11.585	-29,1	246.676	+13,9	123.356	+7,6	381.804	+9,7
1999	16.593	+43,2	522.703	+111,9	292.174	+136,9	831.978	+117,9
2000	16.373	-1,3	565.370	+8,2	334.626	+14,5	916.864	+10,2
2001	18.292	+11,7	663.508	+17,4	410.661	+22,7	1.093.347	+19,2
2002	17.955	-1,8	698.643	+5,3	435.204	+6,0	1.152.511	+5,4
2003	18.589	+3,5	748.325	+7,1	469.229	+7,8	1.236.814	+7,3
<b>P R É - E S C O L A S</b>								
1997	606.858	-	2.695.893	-	987.432	-	4.292.208	-
1998	396.361	-34,7	2.725.755	+1,1	987.624	0,0	4.111.120	-4,2
1999	379.802	-4,2	2.799.420	+2,7	1.054.831	+6,8	4.235.278	+3,0
2000	335.682	-11,6	2.995.244	+7,0	1.089.159	+3,3	4.421.332	+4,4
2001	317.861	-5,3	3.275.406	+9,4	1.223.907	+12,4	4.818.803	+9,0
2002	302.234	-4,9	3.402.909	+3,9	1.270.953	+3,8	4.977.847	+3,3
2003	303.261	+0,3	3.538.060	+4,0	1.317.679	+3,7	5.160.787	+3,7

Fonte: MEC/Inep/SEEC. Censo de 2003: resultados preliminares.

(1) Variações anuais em porcentagem

## OS GASTOS POR NÍVEL DE GOVERNO E O IMPACTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE

No que se refere à distribuição dos gastos públicos por nível de governo, estudos do IPEA indicaram que, em 1995, 24,9% ficaram a cargo da União; 47,7% sob responsabilidade dos Estados e os Municípios responderam por 27,4% (CASTRO, 1998). Estes percentuais se aproximam da capacidade estimada de financiamento público, que, incluindo fontes protegidas e flexíveis, foi de 24,4, 46,1 e 29,5%, respectivamente, para União, estados e municípios (CASTRO; SADECK, 2003). Isso significa, em outros termos, que, para uma receita de impostos em parte descentralizada, a execução da educação é, proporcionalmente, também descentralizada. Na educação infantil a participação da União, dos Estados e dos Municípios foi, respectivamente, de 2, 23 e 75%. Conforme a legislação, a educação infantil está a cargo da esfera municipal e, com efeito, a esta coube a maior parte do ônus. A questão, entretanto, é a profunda assimetria da distribuição regional dos recursos, em que o Estado de São Paulo realizou 92% dos gastos da Região Sudeste e 75% do Brasil (WORLD BANK, 2001). Apesar das marcantes disparidades inter e intra-regionais, os governos federal e estaduais, sobretudo o primeiro, não chegaram a cumprir efetivamente o seu papel redistributivo, haja vista a sua pequena participação.

Embora sem os dados ano a ano, é interessante notar as diferenças entre o gasto público com educação, por governo de origem e de realização da despesa. Em 1996 no programa orçamentário Educação da Criança de Zero a Seis Anos, o governo federal aparentemente transferiu 13,1% dos seus recursos e os estados, 3%. Enquanto isso, os municípios, como receptores, tiveram uma execução superior em 127,2% aos seus recursos de origem. Sem considerar que os problemas de redistributividade e correção das disparidades regionais estejam solucionados no ensino fundamental, é interessante cotejar os dados acima com os do programa Ensino Fundamental: a União transferiu 70,8% dos seus recursos, os estados tiveram uma execução superior em 127,2% aos seus recursos de origem e os municípios, 100,2% (dados calculados a partir de BIASOTO; SEMEGHINI, 1999). Fica claro, pelo volume de transferências, que: 1) no ensino fundamental a União promoveu maior distribuição de recursos, supostamente para corrigir distorções, o que não ocorreu na educação infantil; 2) também no ensino fundamental, naquele exercício, os estados assumiram maior responsabilidade que os municípios. A esse perfil certamente deve-se atribuir a distribuição do salário-educação aos estados, a quem cabe a iniciativa de aprovar lei estabelecendo critérios para partilha com os municípios, o que, com frequência, não tem acontecido.

Fica, portanto, evidente que o papel dos municípios se vem ampliando, não só com a expansão do ensino fundamental regular e educação de jovens e adultos, como também da educação infantil. O ensino obrigatório conta com um processo corretivo de financiamento, o Fundef, pelo qual a cada aluno corresponde certo valor. O mesmo não ocorre com a educação infantil, embora a demanda certamente continue intensa e crescente. Ela se reflete no Plano Nacional de Educação, que estabeleceu as seguintes metas de ampliação da cobertura por grupo etário: 1) em cinco anos, 30% da população de até três anos e 60% da população de quatro a seis anos; 2) em dez anos, 50% das crianças de até três anos e 80% das de quatro e cinco anos. Eis aqui como a corda arrebenta pelo lado mais fraco: os municípios em 2000, tinham a menor capacidade de financiamento público para a educação, e, além disso, o ensino fundamental está protegido pela subvinculação, ao contrário da educação infantil.

Até aqui, portanto, os municípios, segundo as suas competências constitucionais e legais, têm financiado a maior parte da educação infantil. Chegaram mesmo a reverter a tendência ao decréscimo provocada pela implantação do Fundef, que levou os estados a perderem cerca de R\$ 2 bilhões para a esfera municipal e, portanto, a transferirem para os municípios encargos da educação infantil. Pode-se afirmar ainda que a meta da matrícula na educação pré-escolar do Plano Nacional de Educação – PNE para 2006 está perto de ser cumprida. A matrícula facultativa no ensino fundamental aos seis anos tem-se expandido em grande parte pelo incentivo financeiro do Fundef: quanto mais crianças na escola fundamental, maiores as verbas transferidas. Todavia, analistas indicam que o cumprimento das metas do PNE esbarra na limitada capacidade financeira municipal. O Fundef veio constituir o meio financeiro de concretizar o direito público subjetivo a que a Constituição elevou o ensino fundamental. Com efeito, se tudo é prioritário, nada é prioritário. Ocorre, porém, que o quadro atual é diferente, com a universalização do ensino compulsório prestes a ser atingida, ao lado de demandas crescentes de educação e cuidado para a primeira infância. A corda, portanto, arrebenta mesmo do lado mais fraco: no conjunto dos níveis e modalidades de ensino e educação, a esfera infantil tem fraco poder de barganha e cede o passo, tradicionalmente, ao nível fundamental e outros. Afinal, trata-se predominantemente de crianças pequenas de baixa renda, e o grau de prestígio de um nível educacional costuma ser contaminado pelo *status* dos seus beneficiários. Na corrente tributária o elo mais fraco é o município. Unem-se então, duas vertentes de vulnerabilidade: o município e a educação infantil.

Segundo Guimarães e Pinto (2001) as metas definidas pelo PNE, considerados os recursos disponíveis e a universalização na faixa etária dos seis anos no ensino



fundamental, além de 20% da matrícula na rede particular, o valor disponível por criança/ano na educação infantil seria de R\$ 407 para o Brasil, com o mínimo de R\$ 178 para o Nordeste (valores nominais de 1998). Em dez anos esse valor seria insuficiente e ainda mais precário: pelas limitações municipais, aqueles valores cairiam, respectivamente, para R\$ 349 e R\$ 156. Essa redução se deveria ao esforço de aumentar a matrícula na rede municipal em 150% em relação a 1998, para atender às metas quinquenais do PNE. As metas decenais projetam crescimento de 267 % nas matrículas.

Barreto e Castro (2003), com base no financiamento público mínimo para a educação, estabeleceram um cenário conservador, em que o gasto *per capita* de 2006 seria o mesmo de 2000, isto é, a qualidade estaria congelada ao nível daquele ano, renunciando aos objetivos e metas de melhoria do PNE. Nesse caso, os municípios teriam que passar os gastos em educação infantil de R\$ 3,27 milhões em 2000 para R\$ 5,24 em 2006 e para R\$ 7,74 milhões em 2011, ou seja, 139% dos recursos iniciais. Isso representaria, respectivamente, 9,8 e 14,4% da receita municipal de impostos, após transferências, se considerados os dados do ano 2000 (CASTRO; SADECK, 2003). A distribuição dos gastos também mudaria: enquanto no ano da pesquisa os recursos para creches representavam 13% do total e a pré-escola, 86%, em 2011 os índices passariam a 59% e 39%, respectivamente. Um maior esforço financeiro, portanto, precisará ser feito com um nível educacional de elevados custos relativos, mais altos que os da pré-escola. Ademais, os municípios têm seus compromissos constitucionais com o ensino fundamental na educação de jovens e adultos, que não pode ser coberto pelo Fundef.

No segundo cenário, as disparidades regionais seriam mitigadas, isto é, o gasto *per capita* médio seria considerado o valor mínimo. Nesse caso os gastos em educação infantil implicariam R\$ 890 milhões a mais em 2006 e R\$ 1,3 milhões em 2011, o que significaria 17% a mais de recursos ao fim do decênio. Esses incrementos supõem que os estados manteriam a sua participação nos gastos, o que é pouco provável na prática. Tal esforço financeiro tende a ser maior que a capacidade dos municípios. Considerando as receitas de 2000, esses valores representariam, respectivamente, 10,3 e 15,2%. Eis aqui um sério obstáculo que limita a expansão e a qualidade da educação infantil. E o maior problema é a dependência entre eles: em alguns municípios a receita de impostos poderia eventualmente bastar, ao passo que em outros as carências seriam muito grandes. Ou seja, se aqui se trata de médias, são amplas as variações em torno delas.

A distribuição de recursos por nível de governo, segundo os últimos dados publicados sobre a despesa educacional pública, aparece na Tabela 4. A educação infantil recebe o menor quinhão, ou menos de um décimo da despesa educacional

pública, seguido, em ordem crescente, pelo ensino médio e pelo ensino fundamental. Por seu lado, o governo federal contribui com a menor parcela da despesa, seguido pelos municípios e pelos estados, responsáveis por cerca de metade do total. Comparados os dados com os de 1995, em quatro anos diminuiu a participação percentual da União e dos Estados e aumentou a dos Municípios. No entanto, a dinâmica do crescimento das responsabilidades inviabilizará seu cumprimento na esfera municipal. Como a Constituição Federal preocupou-se em discriminar minuciosamente a receita tributária, mas não todas as responsabilidades de cada nível de governo, com os respectivos custos, não é de surpreender que se chegue a este resultado. O PNE, ao que parece, cuidou de estabelecer objetivos e metas, mas não chegou a projetar os cenários financeiros futuros. Pior ainda, como existem grandes disparidades intermunicipais e estaduais, faltam mecanismos concretos para garantir a supletividade sucessiva de outras esferas governamentais, quando uma não pode cumprir a sua missão ou quando as desigualdades dos serviços são intoleráveis pelos próprios princípios constitucionais de igualdade entre os cidadãos. Isso não significa que falte o instituto jurídico correspondente, isto é, o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino (C.F., art. 211, *caput*). Todavia, este instituto jamais foi regulamentado, da mesma forma que nunca foi aprovada a lei complementar prevista para dividir os encargos de cada nível governamental. Com isso, estabeleceu-se a irracionalidade administrativa e financeira que abre caminho tanto à conservação ou agravamento das disparidades sociais e espaciais, como às múltiplas negociações políticas. O volume de recursos é incapaz de suprir as referidas desigualdades.

**TABELA 4**  
**Despesa Educacional Pública por Nível Educacional segundo**  
**Dependência Administrativa**  
**Brasil – 1999**

*Em porcentagem*

Dependência Administrativa	Nível Educacional				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior	TOTAL
Federal	...	2	0,6	14	<b>16,6</b>
Estadual	0,8	27	9,8	6,9	<b>44,5</b>
Municipal	8,5	29,4	0,6	0,4	<b>38,9</b>
<b>Total</b>	<b>9,3</b>	<b>58,4</b>	<b>11</b>	<b>21,3</b>	<b>100</b>

Fonte: Almeida (2001).

A Tabela 5 focaliza outra dimensão da problemática, isto é, a diferença de despesa média do Poder Público por aluno entre níveis educacionais e esferas de governo. Considerando a média nacional como R\$ 879 em valores nominais, em 1999, aparecem dois fatos dignos de nota: 1) a reconhecida predominância de investimentos no ensino superior, ao contrário de outros países, sendo de 19 vezes a diferença entre a educação superior federal e o ensino fundamental estadual e de quase 14 vezes entre a educação superior estadual e o mesmo ensino fundamental; 2) o maior valor da despesa unitária na educação infantil, sobretudo dos municípios (maiores responsáveis pela oferta de creches) em face do ensino fundamental. Esta diferença é um tema a investigar, já que salários docentes, relação crianças/professor, instalações e outros fatores não parecem justificá-la. Uma pista seria o pequeno porte dos estabelecimentos, o que apontaria para a economia de escala (GOMES, 2004). Portanto, na distribuição de recursos educacionais públicos questões de equidade favorecem a educação infantil e aconselham a diminuir o hiato entre os níveis educacionais. Parece que a descentralização das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental não se tornou uma medida de barateamento, já que as despesas unitárias municipais são mais altas que as estaduais. Se isso representa melhor qualidade, é outro tema. De qualquer modo, é fundamental que se analisem as questões que elevam a despesa por criança da educação infantil, por constituir sério óbice à sua expansão e aperfeiçoamento.

**TABELA 5**  
**Gasto Público Médio por Aluno em Cada Nível Educacional,**  
**segundo Dependência Administrativa**  
**Brasil – 1999**

Dependência	Nível Educacional
<b>Educação infantil:</b>	
Estadual	83
Municipal	108
<b>Ensino fundamental:</b>	
Estadual	71
Municipal	82
<b>Ensino médio:</b>	
Federal	255
Estadual	69
<b>Educação superior:</b>	
Federal	1.364
Estadual	975

Fonte: Almeida (2001).

(1) Média Nacional Geral = 100

## CONCLUSÕES

A problemática aqui focalizada resulta em grande parte de lacunas da legislação que deve nortear as políticas públicas, por meio das tendências de:

1. estabelecer insumos especificamente, sob a forma de recursos, sem definir as competências de cada nível de governo. É o caso da lei complementar que nunca foi aprovada, que deveria discriminar as incumbências de cada nível de governo de modo tão específico quanto foram distribuídas as receitas públicas;
2. preocupar-se mais com os insumos do que com os resultados, isto é, ser específica nos percentuais de impostos a serem transferidos aos níveis governamentais e vinculados à educação, e, ao mesmo tempo, ser vaga quanto ao padrão de qualidade;
3. fixar obrigações sem recursos compatíveis. É o caso de optar pela descentralização da educação infantil em favor dos municípios e estabelecer metas decenais sem verificar se os recursos serão suficientes;
4. manter uma visão de governo, circunscrita a cada uma das suas esferas e ao curto prazo, em vez de adotar uma visão de Estado, indispensável para contemplar as necessidades nacionais presentes e futuras;
5. em decorrência de tal perspectiva, manter na Constituição, sem regulamentar e, portanto, como princípio vago, o regime de colaboração, que, por meio da solidariedade e supletividade das esferas de governo, poderia assegurar acesso, qualidade e equidade à educação.

O Quadro 1 aponta alguns problemas selecionados, fazendo lembrar que a gestão e o financiamento andam de mãos dadas. O primeiro deles é a insuficiência da capacidade de financiamento municipal. Para esse mal, a Constituição provê o citado remédio do regime de colaboração intergovernamental na organização dos sistemas de ensino e o papel redistributivo e supletivo da União: “[...] de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (C.F., art. 211, § 1º, na forma da Emenda Constitucional nº 14/96). Todavia, embora a literatura assinala que a União é, relativamente, o nível de governo que se encontra em situação mais confortável, em termos tributários, seria desejável que cumprisse mais efetivamente essa missão. Para isso contribui o elevado gasto com a educação superior, que se encontra dentro de casa e tem historicamente rivalizado, de modo bem sucedido, com a colaboração a outras esferas governamentais. Por sua vez, os Estados, apesar do seu quinhão na receita tributária,

se sentem sobrecarregados, inclusive com a expansão acelerada do ensino médio e da educação superior, além de manterem parte do ensino fundamental, de jovens e adultos, especial e da própria educação infantil.

A falta do regime de colaboração torna mais séria a questão do progressivo aumento de recursos, ante a demanda popular, sobretudo numa instituição, a creche, de custos unitários mais elevados. Por envolver significativa participação de gastos que, segundo a Lei de Diretrizes e Bases, não se enquadram na manutenção e desenvolvimento do ensino, deve ser financiada por uma espécie de orçamento social, onde entrariam recursos educacionais e de outras áreas sociais. No entanto, a tradição brasileira, a ser superada, é a de compartimentar as políticas sociais, com perda de eficiência e efetividade. Novamente aqui a visão burocrática tradicional dificulta o entrosamento em cada nível de governo, com ambigüidade de funções e dificuldade de integrar recursos. O fato de a educação infantil ter privilegiado o seu caráter pedagógico, em vez da simples guarda de crianças, e passar a integrar a educação básica, não significa que ela não tenha funções sociais que implicam despesas não tipificadas como de manutenção e desenvolvimento. Ela deve integrar o sistema de ensino, ter uma gestão coerente e contar com a integração de recursos correspondentes, do orçamento social. Para isso, dos pontos de vista da gestão e do financiamento, é preciso ter a perspectiva de política social.

A educação infantil constitui poderoso instrumento de combate à pobreza, desde que tenha qualidade. A mera guarda de crianças minora, disfarça, ajuda, mas não combate a pobreza. Para isso há várias alternativas, como o cumprimento da Constituição (“*padrão mínimo de qualidade*”) e do Plano Nacional de Educação (entre as normas, a adoção de padrões mínimos de infra-estrutura, não estatuídos até hoje, embora o prazo legal tenha expirado em janeiro de 2002). A focalização na população de baixa renda, quando se administram recursos escassos, e a discriminação positiva são outras alternativas.

Por sua vez, as disparidades regionais podem ser combatidas por meio de um fundo para a educação básica. Este, porém, não pode dividir o escasso bolo entre os numerosos convidados, mas precisa conter mecanismos efetivos de equalização, isto é, cumpre reduzir gradualmente não só as desigualdades intra-estaduais, mas também as interestaduais. Afinal, em seguida às dificuldades de entrosamento intergovernamental, há aquelas pertinentes à esfera intragovernamental. Em face da trajetória histórica apresentada, conforme o governo estadual ou municipal, há interferência de várias secretarias e órgãos públicos na educação infantil: educação, serviço ou ação social, saúde e outros.

Embora faltem dados empíricos sobre as configurações e proporções deste problema, a LDB é clara e constitui um divisor de águas: creches e pré-escolas têm caráter educacional – e não meramente assistencial –, devendo estar vinculadas ao sistema de ensino. Já decorrido o prazo fixado para tal vinculação, não há dúvida de que a liderança cabe aos órgãos de educação.

**QUADRO 1**  
**Educação Infantil**  
**Principais Problemas e Soluções**

<b>Principais Problemas</b>	<b>Soluções Selecionadas</b>	<b>Alguns Obstáculos</b>
Insuficiência da capacidade de financiamento municipal a médio e longo prazos	Regime de colaboração Fundo comum para a educação básica	Regime de colaboração jamais regulamentado A União precisa exercer ação redistributiva e tem o encargo da educação superior Estados se sentem sobrecarregados
Disparidades sociais no atendimento, em termos quantitativos e qualitativos	Adoção de padrões mínimos de qualidade Focalização na população de baixa renda Discriminação positiva	Baixo poder de barganha das camadas de baixa renda Limitações financeiras
Disparidades regionais no atendimento, em termos quantitativos e qualitativos	Regime de colaboração Fundo comum para educação básica, com mecanismos efetivos de correção das disparidades interestaduais e intermunicipais.	Limitações políticas e financeiras dos governos para transferências, apesar do respaldo constitucional
Indefinição quanto à responsabilidade intragovernamental pela educação infantil. Falta de entrosamento entre órgãos responsáveis.	Vinculação formal e real ao sistema de ensino. Visão de política social para entrosamento de ações e recursos.	Compartimentação da burocracia. Interesses divergentes oriundos da política local.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, R. R. et al. *Limites e possibilidades das políticas municipais de desenvolvimento infantil*. Fortaleza: [s.n.] 2000.
- ALMEIDA, I.C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 82, n: 200-202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- BANCO MUNDIAL. Departamento de Desenvolvimento Humano. Brasil: Unidade de Gerenciamento do País. Região da América Latina e do Caribe. *Brasil: educação municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados*. [S.l.]: Banco Mundial, 2003, 2 v. Relatório nº 24413-BR.
- BARRETO, A.M.R.F. *Educação infantil no Brasil: situação atual*. MEC/SEF/DPE/COEDI. Brasília, 1994.
- \_\_\_\_\_; ALMEIDA, A. C.; COELHO, R.C.F. *Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas*. Brasília: Unesco, 2003.
- \_\_\_\_\_; CASTRO, J.A. *Financiamento da educação infantil: desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ipea, 2003.
- BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- BIASOTO JR., G.; SEMEGHINI, U.C. O gasto público com educação – 1996. In: CASTRO, M.H.G.; DAVANZO, A.M.Q. *Situação da educação básica no Brasil*. Brasília: Inep, 1999, p. 21-36.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. *Estilos de oferta de educação pré-escolar: subsídios de um perfil*. Brasília: MEC, 1989.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acompanhamento de políticas e programas governamentais. *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, Brasília, nº 6, p. 13-118, fev. 2003.
- CAMPOS, M.M. As organizações não governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n: 67, p. 17-22, nov. 1988.

- \_\_\_\_\_; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I.M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1995.
- CASTRO, J.A. Gastos públicos com a educação básica. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n: 193, p. 135-147, set./dez. 1998.
- \_\_\_\_\_; SADECK, F. *Financiamento do gasto em educação nas três esferas de governo em 2000*. Brasília: Ipea, 2003.
- CENSO da Educação Infantil 2000. Disponível em [http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/Infantil/educacao\\_infantil\\_brasil.htm](http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/Infantil/educacao_infantil_brasil.htm). Acesso em: 22 ago. 2003.
- CHAGAS, A.M.R.; SILVA, F.A.B.; CORBUCCI, P. R. *Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997*. Brasília: Ipea, 2001.
- CRAIDY, C.M. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília. *Anais...* Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994, p. 18-21.
- DEMO, P. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília. *Anais...* Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994, p. 22-27.
- FERRARI, A.R. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1986. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n: 161, p. 55-74, jan./abr. 1988.
- FILGUEIRAS, C.A.C. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n: 88, p. 18-29, fev. 1994.
- GOMES, C.A. Financiamento e equidade. In \_\_\_\_\_. AMARAL SOBRINHO, J. *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: Ipea, 1992, p. 47-70.
- \_\_\_\_\_. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. In: COELHO, R.C.; BARRETO, A.R. *Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate*. Brasília: Unesco, 2004, p. 31-72.
- \_\_\_\_\_; AMARAL SOBRINHO, J. *Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas*. Brasília: MEC-Unesco, 1996.



- GUIMARÃES, J.L.; PINTO, J.M.R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.
- GUSSO, D.A. Educação infantil: questões básicas para seu financiamento. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília. *Anais...* Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994, p. 44-56.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - Unicef. *A criança no Brasil: o que fazer*. Brasília: Ipea/Iplan, 1990.
- KLIKSBERG, B.. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2001.
- KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.
- MIRANDA, P. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1, de 1969*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, Tomo VI (art. 160-200).
- ROSEMBERG, F. Zero a seis: desencontro de estatísticas e atendimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n: 71, p. 36-48, nov. 1989.
- SOUSA, A.M.C. *Educação infantil: uma proposta de gestão municipal*. 2 ed. Campinas: Papirus, 2000.
- VIEIRA, L.M.F. *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.
- WAISELFISZ, J.J.; SILVA, R. N. P. *Dirigentes municipais de educação: um perfil*. Brasília: Unesco, Undime, Fundação Ford, 2000.
- WORLD BANK. Human Development Department. Brazil Country Management Unit. Latin America and the Caribbean Region. *Brazil early child development: a focus on the impact of pre-schools*. [S.l.]: World Bank, 2001. Report n. 22841-BR.

# PERFIL DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: INDICADORES DE ACESSO E CONDIÇÕES DE OFERTA

*José Marcelino de Rezende Pinto<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO

O direito à educação infantil foi incorporado tardiamente na legislação brasileira, constituindo-se como um marco na área o inciso IV do art. 208 da Constituição Federal, o qual determina que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV- atendimento em creche e pré-escola a crianças de zero a seis anos de idade”. Portanto, a partir de 1988, a educação infantil passa a ser um direito dos pais e um dever do Estado, podendo os primeiros demandá-lo judicialmente para garantir o cumprimento do que estatui a Lei Maior.

O segundo elemento importante da inovação constitucional é que a faixa etária de zero a três anos, que historicamente esteve sob a responsabilidade da assistência social, foi incorporada à área de educação, devendo adotar, portanto, os princípios que norteiam o ensino no país, definidos na Constituição Federal, em seu art. 206. Destacam-se, entre eles, a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, a valorização dos profissionais do ensino, a gestão democrática e a garantia de padrão de qualidade. Outra consequência importante da consolidação da educação infantil como primeira etapa da Educação Básica (art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96) diz respeito às instituições privadas que atendem à faixa etária de zero a seis anos. Como estabelece o art. 209 da Constituição Federal, essas devem cumprir as normas gerais da educação nacional e, para funcionar, dependem de autorização e avaliação de qualidade por parte do poder público.

Não obstante a Constituição ter sido aprovada em 1988 e a LDB em 1996, muito pouco se conhece sobre o perfil da educação infantil no Brasil, em especial

---

<sup>1</sup> Docente da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo – USP de Ribeirão Preto. Email: jmrpinto@ffclrp.usp.br

na faixa de zero a três anos (creches). Isso porque os órgãos responsáveis pelas estatísticas oficiais, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda estão adaptando seus instrumentos de coleta para esse novo setor. Além disso, um número significativo de instituições da esfera privada (particulares ou filantrópicas) funciona ainda sem qualquer registro nos sistemas de ensino. Boa parte desses sistemas, inclusive, não estruturou ainda a supervisão da educação infantil, especialmente nos municípios, responsáveis pela fiscalização desses estabelecimentos.

Urge, portanto, a realização de um levantamento do conjunto de indicadores e estatísticas disponíveis que possam trazer informações relevantes sobre acesso e qualidade da educação infantil, bem como sobre a qualificação dos profissionais que nela atuam. Essa iniciativa serviria para, em primeiro lugar, subsidiar políticas públicas para a área e, em segundo, detectar os aspectos em que as informações são insuficientes, com o objetivo de levantar sugestões úteis de itens a serem incorporados nos questionários aplicados.

## OBJETIVOS

Este estudo, portanto, tem como proposta traçar um perfil geral da educação infantil no Brasil com especial enfoque no acesso, qualidade e qualificação de seus profissionais. São objetivos específicos:

- Realizar um breve levantamento do perfil das famílias brasileiras, considerando rendimento mensal, qualificação da despesa, indicadores gerais de tamanho das famílias, taxa de fecundidade, mortalidade e escolaridade;
- Levantar e analisar as condições de atendimento da população de zero a três e de quatro a seis anos no Brasil, discriminadas por grandes regiões geográficas e por perfil socioeconômico e étnico das famílias;
- Levantar e analisar as matrículas na educação infantil (creches e pré-escola) discriminadas por grandes regiões geográficas e por dependência administrativa;
- Levantar e analisar as condições de oferta da educação infantil, considerando a infra-estrutura e os equipamentos existentes nas escolas por grandes regiões geográficas e por dependência (pública ou privada);
- Levantar e analisar a qualificação dos professores que atuam na educação infantil por grandes regiões geográficas e por dependência (pública ou privada).

## METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caráter descritivo e analítico, centrado em análise documental. Como fontes de dados, valeu-se dos estudos e levantamentos realizados pelo Inep e pelo IBGE.

Do Inep foram utilizados basicamente os dados do Censo Escolar, por consulta direta ao sistema Edudatabrasil ([www.edudatabrasil.inep.gov.br](http://www.edudatabrasil.inep.gov.br)) e solicitações à equipe técnica da autarquia. A pesquisa preferiu os registros do Censo Escolar 2003, mais recente. Contudo, em alguns casos, devido a incongruências nesta base, optou-se por dados de 2002. Foram usadas também as estimativas de crescimento necessário das matrículas da educação infantil, por estados e grandes regiões geográficas, para adequá-las às metas de atendimento definidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE, aprovado pela Lei 10.172/2001), conforme um trabalho elaborado na gestão 2003–2004 e publicado recentemente (Inep/MEC, 2004).

Um sério problema metodológico que será abordado na análise dos resultados é a denominação de creche ou pré-escola adotada pelos estabelecimentos de ensino e incorporada no Censo Escolar, a qual não segue a definição legal. Ainda que na legislação a creche corresponda à faixa de zero a três anos e a pré-escola à de 4 a 6 anos, os estabelecimentos freqüentemente não obedecem a essas definições por faixa etária ao identificarem o atendimento que realizam.

Quanto aos dados do IBGE, utilizou-se o sistema de banco de dados agregados ([www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)), principalmente os resultados do Censo 2000 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002–2003.

Todos os dados coletados foram processados em planilhas, gerando gráficos e tabelas, optando-se, em geral, pela apresentação dos resultados em índices percentuais e da forma mais elucidativa possível.

## RESULTADOS E ANÁLISES PRELIMINARES

### **I- Indicadores gerais das famílias**

Neste primeiro item serão apresentados alguns indicadores gerais que auxiliam na caracterização das famílias brasileiras. Na Tabela 1.1 apresenta-se o tamanho dessas por região. Observa-se a média de 3,6 pessoas por família, sem

grandes diferenças entre as regiões. A maior média ocorre na região Norte – o que é natural em virtude de ser região de fronteira agrícola – e a menor está na região Sul. Comparadas com as famílias de outrora, com cinco ou mais integrantes, percebe-se claramente uma tendência de queda. Essa perspectiva é confirmada pelos dados do Gráfico 1.1 que mostram uma queda na taxa geral de natalidade do país e mais ainda pelo Gráfico 1.2, indicando que a taxa de fecundidade caiu de 2,7 filhos por mulher, em 1990, para 2,18, em 2001. Com tais índices, a população tende a se estabilizar. O Gráfico 1.1 aponta também para uma queda na mortalidade infantil, que saiu de 48,2 crianças para cada mil nascidas vivas em 1990, para 32,7, em 2001.

**TABELA 1.1**  
**Tamanho Médio das Famílias por Região**  
**Brasil – 2003**

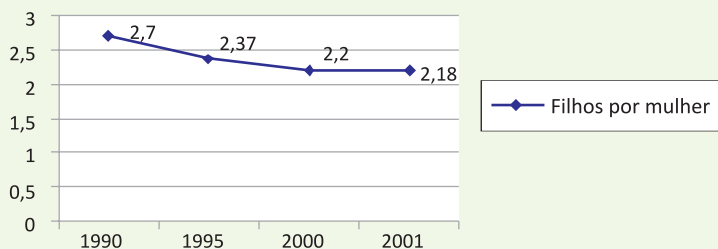
BR	N	NE	SE	S	CO
3,6	4,3	4	3,4	3,3	3,5

Fonte: POF/IBGE (2003)

**Gráfico 1.1 Evolução da taxa de natalidade e de mortalidade infantil**



**Gráfico 1.2 Evolução da Taxa de fecundidade**



Gráficos 1.1 e 1.2: Fonte: IBGE (Censos e Pnad)

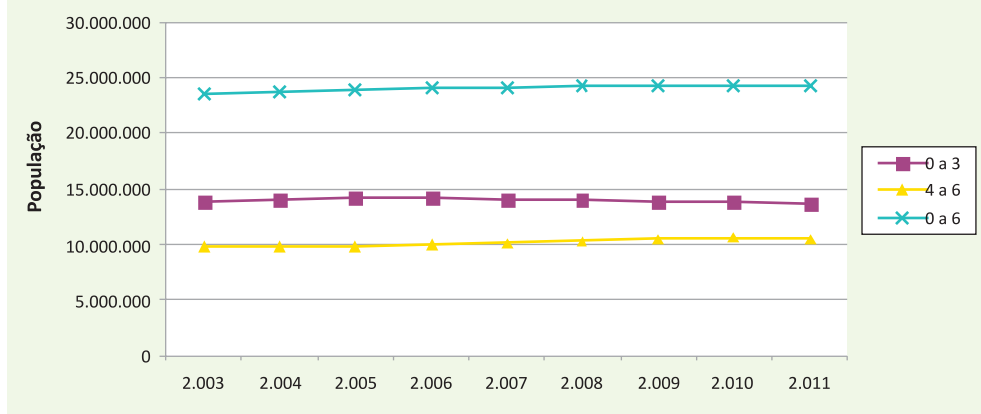
O resultado desse processo é que, pelas projeções do IBGE, a população de zero a seis anos do Brasil deve ficar estável nesta primeira década do século XXI, conforme mostra o Gráfico 1.3. Na faixa de zero a três anos a população deve apresentar um pequeno crescimento até 2005 e iniciar um movimento descendente, chegando a 2011 (ano que fecha a década do PNE) com 0,4% menos crianças do que havia em 2003. No caso daquelas entre quatro e seis anos, estima-se um movimento levemente ascendente até 2010, quando ocorre uma ligeira queda, chegando, a 2011 com 7,7% mais crianças que em 2003. Considerando os dois efeitos, a população de zero a seis anos em 2011 deverá ser 3% maior que em 2003. Do ponto de vista do planejamento educacional, trata-se de uma notícia alvissareira, pois sinaliza maior facilidade no atendimento das demandas quantitativas, assim como da necessária melhoria da qualidade. É necessário, ainda, um estudo dessa projeção por Estados, levando em conta o fenômeno da migração entre eles, entre os municípios e mesmo dentro desses (da zona rural para a urbana, ou do centro para periferia). Fatores como esses afetam de forma decisiva a oferta dos serviços educacionais. Um aspecto particularmente importante é que nos bairros já consolidados (onde há disponibilidade de serviços educacionais) a população vai envelhecendo, reduzindo-se a demanda, enquanto casais jovens, induzidos pelo próprio poder público, tendem a procurar bairros mais afastados, onde os terrenos e aluguéis são mais acessíveis, mas a oferta de ensino é limitada.

**TABELA 1.2**  
**Projeção de crescimento populacional no período**  
**entre 2003 e 2011, segundo Faixa Etária**  
**Brasil**

Faixa Etária	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>0 a 3</b>	13.799.709	14.031.666	14.266.844	14.169.608	14.071.795	13.973.393	13.874.390	13.774.775	13.739.059
<b>4 a 6</b>	9.774.842	9.768.979	9.763.562	9.929.569	10.097.934	10.268.694	10.441.885	10.617.544	10.531.187
<b>0 a 6</b>	23.574.551	23.800.645	24.030.406	24.099.177	24.169.729	24.242.086	24.316.274	24.392.319	24.270.246

Fonte: IBGE

**Gráfico 1.3: Projeção da população de 0 a 6 anos de idade 2003-2011**



Fonte: IBGE

O próximo aspecto a ser analisado é a renda das famílias brasileiras. Os dados apresentados no Gráfico 1.4 indicam que 51% delas possuem rendimento mensal de até R\$ 1mil e 69% recebem até R\$ 1.600. É evidente que, com esses recursos, não sobra muito dinheiro para investir em educação, como mostra o Gráfico 1.5, construído com base nos dados da POF do IBGE. Consta-se que as despesas com alimentação, habitação, vestuário e transporte consomem mais de 80% do total de gastos das famílias, ficando a educação com apenas 4,1%, na média. Esse índice é cerca de 1% nas famílias cuja renda mensal chega a R\$ 600,00 (30% do total de famílias) e é próximo a 6,5% naquelas com renda acima de R\$ 4 mil. Tal fato mostra a necessidade de o setor público oferecer os serviços educacionais, uma vez que a maioria das famílias não possui condições de pagar por eles.

Outro indicador que reforça a necessidade de o poder público atuar na oferta da educação infantil é a escolaridade dos pais. Segundo dados do Censo 2000 do IBGE, 31% das pessoas com 16 anos ou mais possuem até três anos de estudo e 55% delas estudaram por até sete anos. Não possuem assim a escolaridade mínima obrigatória, estabelecida no país desde 1971, portanto há mais de 30 anos. Como mostra boa parte dos estudos sobre o tema, a escolaridade dos pais estão associados desde o desempenho escolar das crianças até indicadores como os de saúde, tamanho das famílias etc. Por isso, em um país onde a instrução da população é tão baixa, cabe ao poder público, além de fomentar programas de educação de jovens e adultos, investir pesadamente na escolaridade das novas gerações para ajudar a romper o ciclo da pobreza e da ignorância.

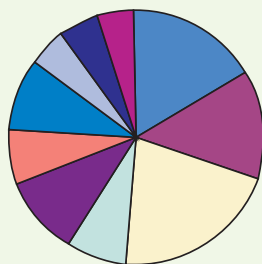
**TABELA 1.3**  
**Famílias por faixa de renda**  
**Brasil - 2002-2003**

*Em porcentagem*

Renda Familiar Mensal (R\$)	Famílias	
	Número (em milhões)	%
Total	48,55	100
Até 400	7,95	16,4
Mais de 400 a 600	6,75	13,9
Mais de 600 a 1000	10,18	21,0
Mais de 1000 a 1200	3,53	7,3
Mais de 1200 a 1600	5,09	10,5
Mais de 1600 a 2000	3,35	6,9
Mais de 2000 a 3000	4,57	9,4
Mais de 3000 a 4000	2,42	5,0
Mais de 4000 a 6000	2,24	4,6
Mais de 6000	2,47	5,1

Fonte: POF/IBGE (2003).

**Gráfico 1.4 Rendimento médio mensal familiar 2002-03 (R\$)**

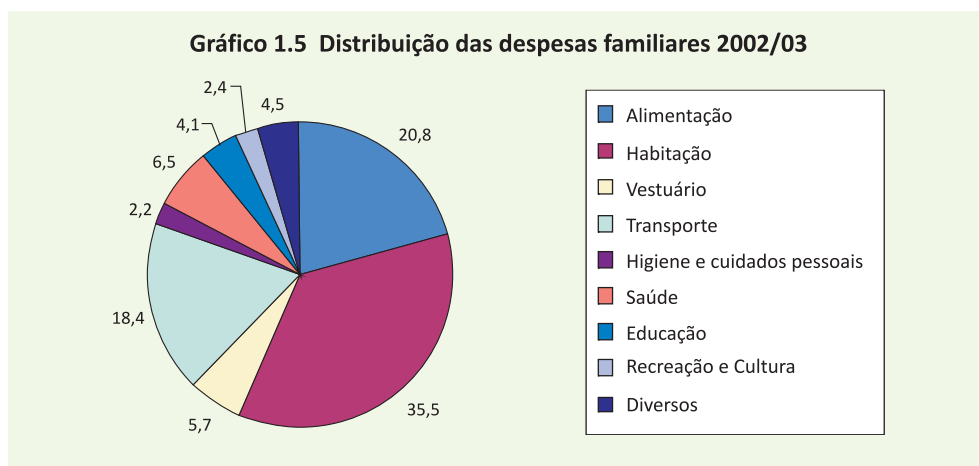




**TABELA 1.4**  
**Gastos das famílias por tipo de despesa**  
**Brasil : 2002-2003**

		<i>Em porcentagem</i>	
Alimentação	20,8	Habitação	35,5
Vestuário	5,7	Transporte	18,4
Higiene Pessoal	2,2	Saúde	6,5
Educação	4,1	Recr. e Cultura	2,4
Diversos	4,5		

Fonte: POF/IBGE (2003)



Fonte: POF/IBGE (2003)

## 2- Dados de matrícula e atendimento

Os indicadores apresentados na Tabela 2.1 oferecem um panorama com razoável detalhe do atendimento da educação infantil no país para os diferentes Estados da Federação, além de permitir uma comparação com o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), criado pelo Unicef. Como era de se esperar, até porque a **taxa de atendimento** é um dos componentes do IDI<sup>2</sup>, com peso de 25% (Unicef, 2001), existe certa correlação entre os indicadores, embora não totalmente. Tendo o IDI máximo o valor de 1,0,

<sup>2</sup> O IDI= 0,25 (porcentagem de pais com menos de quatro anos de estudo) + 0,25 (porcentagem de mães com menos de quatro anos de estudo) + 0,25 (serviços de saúde) + 0,25 (taxa de atendimento em creche e pré-escola)

considera-se baixo aquele menor que 0,5. Nessa situação, encontravam-se em 2001 sete Estados: Alagoas, Acre, Bahia, Maranhão, Pará, Amazonas e Piauí.

Analisando o atendimento escolar na faixa de zero a três anos, observa-se, inicialmente, quão baixo é esse indicador, que não chega a 10%, segundo os dados do IBGE relativos ao Censo Demográfico de 2000. Tendo como metas definidas pelo PNE – 30% até 2006 e 50% até 2011 – para essa faixa etária, ficam evidentes os desafios que se colocam para o setor. Numa análise por regiões, o Norte (com Acre, Rondônia, Amazonas e Tocantins) e o Centro-Oeste (Mato Grosso) abrigam os cinco Estados em pior posição. No pólo oposto, talvez de forma surpreendente, lidera o Nordeste com três Estados (Rio Grande do Norte, Ceará e Pernambuco) entre os cinco em melhor situação (os outros dois são Rio de Janeiro e Santa Catarina). Como se verá adiante, uma possível explicação para o atendimento mais elevado numa região reconhecidamente carente de recursos financeiros pode estar na ocorrência de jornadas de aula reduzidas.

Os dados aqui utilizados são levantados nos domicílios, pelo IBGE, o que minimiza os problemas existentes nas informações em comparação às do Inep, colhidas nos estabelecimentos de ensino. Especialmente para o atendimento na faixa de zero a três anos, que antes da LDB estava associado à Assistência Social as estatísticas educacionais captam apenas uma parcela do serviço prestado, dado o grande número de instituições (em especial no setor privado) que funcionam sem qualquer registro ou fiscalização. As estatísticas do Inep dependem do cadastro da instituição e não atingem, por consequência, os estabelecimentos clandestinos, que não são poucos, por falta de uma estrutura de supervisão em boa parte dos municípios, responsáveis por essa tarefa.

Na faixa de quatro a seis anos, o país apresenta uma média de 61,4%, um pouco melhor, mas também baixa para as metas do PNE (até 2011, atendimento de 80% da faixa de quatro e cinco e 100% das crianças de seis anos). Entre as regiões mantém-se o padrão observado com as crianças menores: o Nordeste destaca-se positivamente e o Norte, negativamente. Em particular, causa surpresa a taxa de atendimento do Rio Grande do Sul na faixa de quatro a seis anos, a quarta pior do Brasil.

**TABELA 2.1**  
**Indicadores de população, atendimento na educação infantil e IDI, por**  
**faixa etária,**  
**segundo unidade geográfica**  
**Brasil – 2000**

Unidade Geográfica	População		Taxa de Atendimento (%)		Índice de Desenv. Infantil
	Até 3 anos	4 a 6 anos	Até 3 anos	4 a 6 anos	
Brasil	13.020.216	10.121.197	9,4	61,4	0,539
<b>Norte</b>	<b>1.309.073</b>	<b>997.412</b>	<b>5,4</b>	<b>50,2</b>	
Rondônia	122.622	97.825	3,4	40,2	0,527
Acre	62.016	44.806	2,9	42,4	0,428
Amazonas	309.504	232.655	3,6	41,0	0,471
Roraima	35.579	26.336	9,4	66,6	0,606
Pará	618.291	474.324	6,9	56,6	0,464
Amapá	54.170	39.192	5,0	54,6	0,571
Tocantins	106.891	82.274	4,1	48,4	0,513
<b>Nordeste</b>	<b>4.016.141</b>	<b>3.140.033</b>	<b>10,0</b>	<b>67,3</b>	
Maranhão	551.985	413.059	6,4	63,2	0,455
Piauí	239.394	184.453	9,8	67,3	0,484
Ceará	631.669	511.020	14,1	76,0	0,517
R. G. do Norte	221.268	176.747	14,7	75,2	0,549
Paraíba	266.845	215.233	8,9	69,4	0,504
Pernambuco	634.127	486.366	11,8	67,2	0,522
Alagoas	265.444	205.168	7,7	56,1	0,426
Sergipe	156.415	122.041	11,4	73,1	0,55
Bahia	1.048.994	825.946	8,1	63,7	0,451
<b>Sudeste</b>	<b>5.028.116</b>	<b>3.870.960</b>	<b>10,3</b>	<b>63,5</b>	
Minas Gerais	1.278.887	1.014.091	7,5	59,1	0,568
Espírito Santo	226.731	175.024	11,1	61,6	0,609
Rio de Janeiro	976.346	740.680	14,4	73,4	0,661
São Paulo	2.546.152	1.941.165	10,1	62,2	0,657
<b>Sul</b>	<b>1.760.165</b>	<b>1.400.137</b>	<b>10,1</b>	<b>53,3</b>	
Paraná	701.108	562.113	9,7	53,3	0,594
Santa Catarina	377.471	302.063	12,9	63,0	0,619
R. G. do Sul	681.586	535.961	9,1	47,9	0,63
<b>Centro-Oeste</b>	<b>906.721</b>	<b>712.655</b>	<b>6,3</b>	<b>55,0</b>	
M. G. do Sul	161.110	130.867	6,8	49,2	0,593
Mato Grosso	200.501	163.907	4,5	50,1	0,552
Goiás	382.642	299.862	4,9	56,1	0,598
Distrito Federal	162.468	118.019	11,3	65,0	0,673

Fonte: IBGE e Unicef (IDI)

A Tabela 2.2 mostra a distribuição das matrículas dos alunos na faixa etária de zero a seis anos em creches, pré-escolas, classes de alfabetização e ensino fundamental. A primeira observação a ser feita é que, para o país, 14,4% dos alunos não se encontram nem em creches nem em pré-escolas que, pela LDB, deveriam atendê-los. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste mais de 20% dos alunos encontram-se em classes de alfabetização ou no ensino fundamental (EF). O percentual relativamente elevado de alunos no ensino fundamental pode ser atribuído ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que, ao vincular o repasse dos recursos ao número de alunos desse nível de ensino estimulou muitas redes de ensino a colocar em suas turmas alunos de seis anos e mesmo de cinco anos. Nos casos em que as redes ampliaram a duração do EF para nove anos, o problema não é tão sério. O mesmo não se pode dizer, contudo, quando as crianças são simplesmente retiradas das turmas de educação infantil e colocadas em escolas de EF que não estão preparadas, sequer, para receber crianças de sete anos. Um dos efeitos do Fundef, esse positivo, foi a redução das classes de alfabetização, embora ainda abriguem cerca de 10% das matrículas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

TABELA 2.2

Matrículas das crianças de zero a seis anos na educação infantil, classes de alfabetização e ensino fundamental  
Brasil e regiões – 2003

*Em porcentagem*

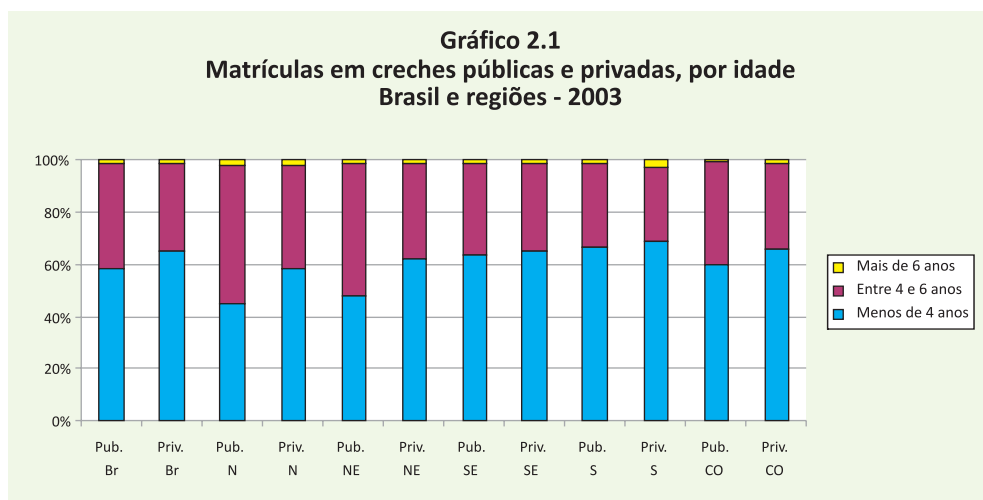
<b>Brasil e Regiões</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-Escola</b>	<b>Classe de Alfabetização</b>	<b>Ensino Fundamental</b>
<b>Brasil</b>	17,1	68,5	6,4	8,0
<b>Norte</b>	11,2	66,5	11,6	10,7
<b>Nordeste</b>	13,5	62,2	12,5	11,9
<b>Sudeste</b>	18,7	75,8	1,6	3,9
<b>Sul</b>	25,0	67,0	0,3	7,7
<b>C-Oeste</b>	17,4	61,2	10,3	11,2

Fonte: Inep/MEC 2003

Os Gráficos 2.1 e 2.2 mostram como se distribui a matrícula nas creches e pré-escolas em função da idade das crianças. Evidencia-se aqui que não é seguida a nomenclatura legal que define como creches os estabelecimentos que atendem a faixa etária de zero a três anos e como pré-escola aqueles para crianças de quatro

a seis anos. Isso ocorre especialmente nas creches, em que apenas 60% dos alunos estão dentro da faixa definida pela legislação.

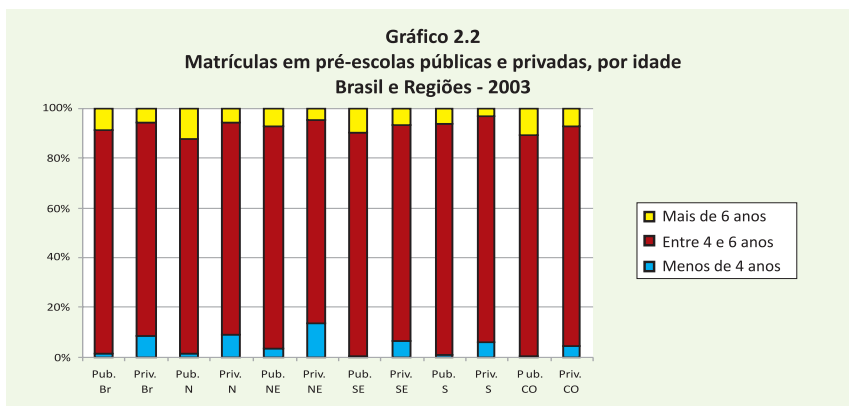
Embora possa parecer um problema meramente formal, esse fato terá consequências, por exemplo, quando forem analisados indicadores de alunos/turma que apresentam muitas diferenças entre as faixas etárias. As estatísticas do Inep não permitirão essa medida com a devida acuidade, pois estes indicadores são levantados por tipo de instituição e não por faixa etária atendida.<sup>3</sup> Entre as regiões, Norte e Nordeste (rede pública) são aquelas que apresentam maior distância entre a definição legal e a realidade escolar.



Fonte: INEP/Censo Escolar 2003

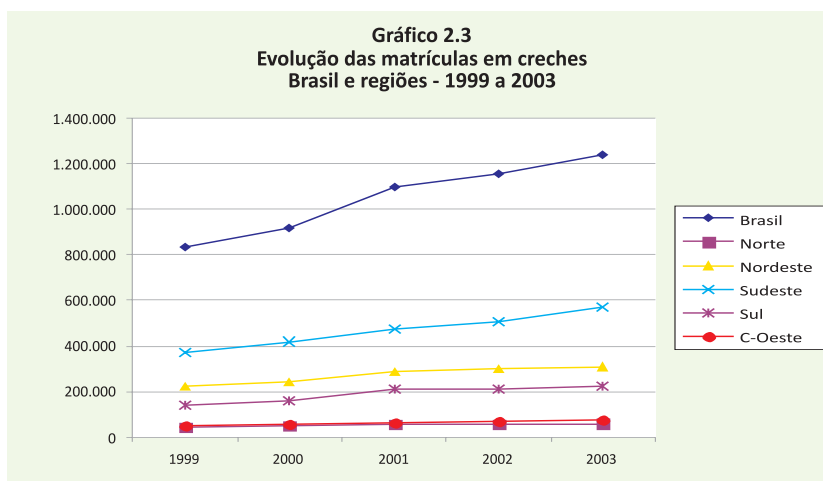
Na pré-escola esse fenômeno não é tão intenso: a presença de crianças com menos de quatro anos aparece apenas na rede privada. Isso pode ser explicado por certo preconceito em torno da nomenclatura “creche”, muitas vezes associada ao atendimento de famílias pobres.

<sup>3</sup> Surge aqui a primeira sugestão de mudança nos critérios de construção de indicadores.



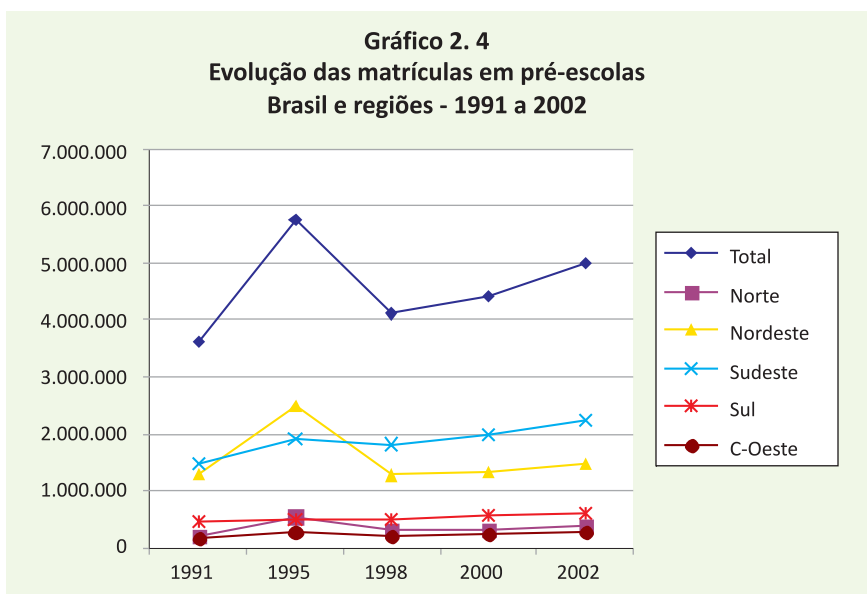
Fonte: INEP/Censo Escolar 2003

Elaborado com base nos dados do Inep, o Gráfico 2.3 apresenta a evolução das matrículas nas creches, por região, de 1999 (quando aquele órgão iniciou a sua divulgação dessas informações) a 2003. Como já observado, há que se olhar com certa cautela esses números, pois o aumento apresentado pode decorrer tão somente de uma progressiva melhoria no sistema de coleta de informações. Além disso, escapam ao Censo Escolar boa parte das instituições clandestinas. Como a frequência à educação infantil não é pré-condição para o ingresso no EF, as instituições particulares possuem maior liberdade para fugir à regulamentação do setor. Feitas essas observações, constata-se que, entre 1999 e 2003, houve um crescimento de cerca de 50% nas matrículas registradas de forma aproximadamente similar nas diferentes regiões do país, com exceção de Norte e Nordeste, onde o aumento foi inferior a 40%.



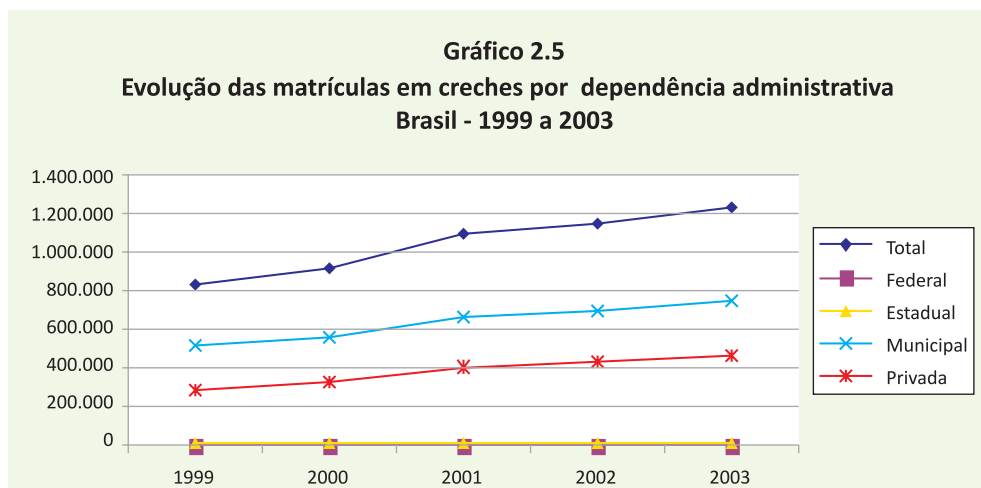
Fonte: INEP/Censo Escolar

A evolução das matrículas da pré-escola, por sua vez, já mostra trajetória bem mais acidentada, em que o ano de 1998 aparece como momento de forte queda contra tendência ascendente de longa data (as inscrições cresceram 12 vezes de 1972 a 1995). A explicação mais plausível para essa queda brusca está, sem dúvida, na entrada em vigor do Fundef. Como já anotado, esse fundo levou muitas redes de ensino a retirar alunos da pré-escola e incluí-los no nível fundamental ou transformar salas de educação infantil em EF. Os dados apontam para uma recuperação a partir de 1999, mas muito lenta, de forma que, em 2002, as matrículas totais ainda eram inferiores àsquelas de 1995. Somente as regiões Sudeste e Sul chegam a 2002 em situação levemente superior a 1995.

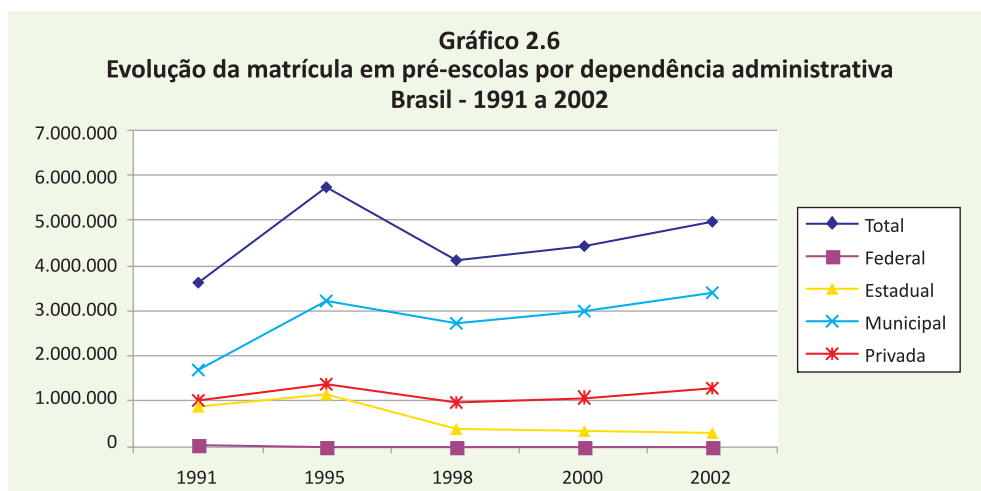


Fonte: INEP/Censo Escolar

Quanto à distribuição dos alunos nas diferentes dependências administrativas (Gráficos 2.5 e 2.6) observa-se, no caso das creches, que a rede municipal responde por 60% do total (98% das matrículas públicas), ficando a rede privada com 38%. Na pré-escola constata-se uma progressiva municipalização do atendimento na rede pública, em especial a partir de 1996 quando os Estados, com a LDB, passaram a abandonar a educação infantil, bem como um virtual congelamento das matrículas no setor privado. Esse processo se deu na última década (a chamada “década perdida”) motivado, tudo indica, pela crise econômica que atingiu muito duramente a classe média, consumidora de educação particular.



Fonte: INEP/Censo Escolar



Fonte: INEP/Censo Escolar

Finalmente, a Tabela 2.3 dimensiona a enorme tarefa que caberá ao setor público, a fim de atender as metas que constam no Plano Nacional de Educação para o crescimento das matrículas na educação infantil. Pelos dados apresentados, constata-se que até 2011 as matrículas nas creches públicas teriam que crescer seis vezes em comparação a 2003. Na pré-escola, esse crescimento deveria ser de 1,8 vezes. Nas regiões, os maiores desafios encontram-se no Norte (creche e pré-escola) e no Centro-Oeste (pré-escola). É necessário observar que essa tabela considera que a proporção de matrículas nas redes pública e privada seria mantida no período 2003 a 2011 com valor igual à existente em 2002 (INEP, 2003). Trata-se de



hipótese meramente teórica, pois, como se viu, o setor privado apresenta grande estagnação e, logo, a pressão por expansão do setor público será ainda maior, a não ser que o país viva um novo “milagre econômico”.

Estimativa feita pelo Inep (2001) aponta que o atendimento dessas metas com melhoria no padrão de qualidade demanda aumento de investimentos: dos 0,33% do Produto Interno Bruto (PIB) gastos atualmente para 1,2% até 2011. Nessa simulação, o gasto por aluno ao ano nas creches sairia de um patamar de R\$ 1.188, em 2003, para R\$ 2.459, em 2011. Na pré-escola o valor sairia de R\$ 905 por aluno/ano, para R\$ 1.873.

**TABELA 2.3**  
**Projeção da evolução necessária nas matrículas públicas em creches e pré-escolas para atender às metas do PNE Brasil e regiões – 2003 a 2011**

<b>Brasil e Regiões</b>	<b>Segmentos</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>	<b>2011/2003 cresc. (%)</b>
<b>Norte</b>	Creche (Até 3 anos)	45.103	310.887	536.423	<b>1.189</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	317.162	478.911	688.975	<b>217</b>
<b>Nordeste</b>	Creche (Até 3 anos)	237.584	959.438	1.505.970	<b>634</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	1.069.413	1.354.882	2.047.475	<b>191</b>
<b>Sudeste</b>	Creche (Até 3 anos)	275.263	827.242	1.334.684	<b>485</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	1.826.738	1.816.787	2.819.513	<b>154</b>
<b>Sul</b>	Creche (Até 3 anos)	145.525	379.404	611.858	<b>420</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	461.016	657.961	995.209	<b>216</b>
<b>C-Oeste</b>	Creche (Até 3 anos)	48.580	184.715	304.220	<b>626</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	182.916	330.718	534.819	<b>292</b>
<b>Brasil</b>	Creche (Até 3 anos)	752.055	2.661.686	4.293.155	<b>571</b>
	Pré-Escola (4 a 6 anos)	3.857.245	4.639.258	7.085.991	<b>184</b>

Fonte: Inep/MEC

### **3- Perfil do atendimento**

Analizados, no item anterior, os indicadores gerais do serviço e a distribuição das matrículas por regiões e dependências administrativas, será verificado aqui, com maiores detalhes, o perfil desse atendimento e as condições em que a educação infantil é oferecida.

Para iniciar a análise, será considerada a renda das famílias (Tabela 3.1 e Gráfico 3.1). Os dados evidenciam que a educação na faixa etária de zero a seis anos no Brasil é determinada pelas condições socioeconômicas das famílias, mostrando uma relação diretamente proporcional entre renda familiar e acesso à escola. Embora esse fato seja esperado na rede privada, a rede pública (responsável por 62% das matrículas em creches e 74% nas pré-escolas) deveria exercer um efeito equalizador no acesso, o que não está acontecendo<sup>4</sup>. A taxa de atendimento, por exemplo, para crianças cujas famílias têm renda *per capita* superior a cinco salários mínimos é cerca de três vezes maior que para as de famílias sem rendimento. Isso parece indicar que, mesmo no sistema público, as famílias mais carentes encontram maior dificuldade de acesso aos serviços, inclusive porque as áreas municipais nas quais vive a população mais pobre registram menor oferta de equipamentos sociais.

**TABELA 3.1**  
**Escolarização na faixa de zero a seis anos segundo**  
**renda familiar *per capita***  
**Brasil e regiões – 2000**

*Em percentagem*

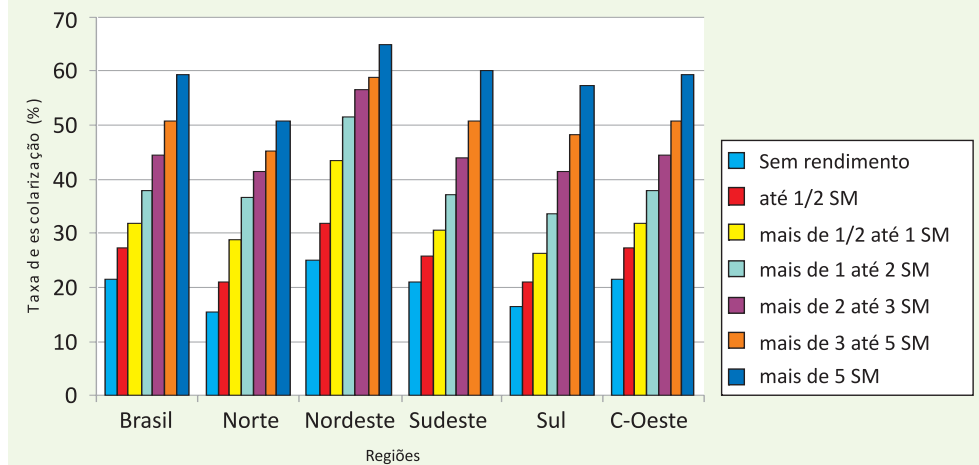
Renda Familiar <i>per capita</i>	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem rendimento	21,5	15,5	24,9	21	16,7	21,5
até 1/2 SM	27,2	21,2	31,8	25,6	21,1	27,2
mais de 1/2 até 1 SM	31,9	28,8	43,3	30,6	26,3	31,9
mais de 1 até 2 SM	38,0	36,6	51,6	37,0	33,7	38,0
mais de 2 até 3 SM	44,5	41,4	56,7	43,9	41,3	44,5
mais de 3 até 5 SM	50,7	45,3	58,8	50,7	48,1	50,7
mais de 5 SM	59,3	50,7	64,7	60,1	57,3	59,3

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000

Nota: SM = Salário Mínimo

<sup>4</sup> Seria interessante verificar com o IBGE a possibilidade de desagregar esses dados por dependência.

**Gráfico 3.1 Taxa de escolarização na faixa 0 a 6 anos e renda familiar mensal per capita**



Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000

Na análise do atendimento segundo a etnia das crianças, observa-se, novamente, uma clivagem, embora não tão explícita (Tabela 3.2 e Gráfico 3.2). O grupo que mais se destaca é o dos amarelos<sup>5</sup> na faixa de zero a três anos, apresentando atendimento 60% acima da média nacional, diferença devida principalmente aos Estados do Sul e do Sudeste. Em situação oposta encontram-se os indígenas, com taxa inferior à metade da média nacional, com exceção apenas do Sudeste. Os brancos, em geral, apresentam participação superior a pretos que, por sua vez, superam, por pequena diferença, os pardos. O atendimento na faixa etária de quatro a seis anos (Tabela 3.2 e Gráfico 3.2) segue esse padrão, embora com menos intensidade. De qualquer forma, os dados indicam que a clivagem socioeconômica é mais acentuada que a racial, em especial se considerados os pretos e pardos em relação aos brancos.

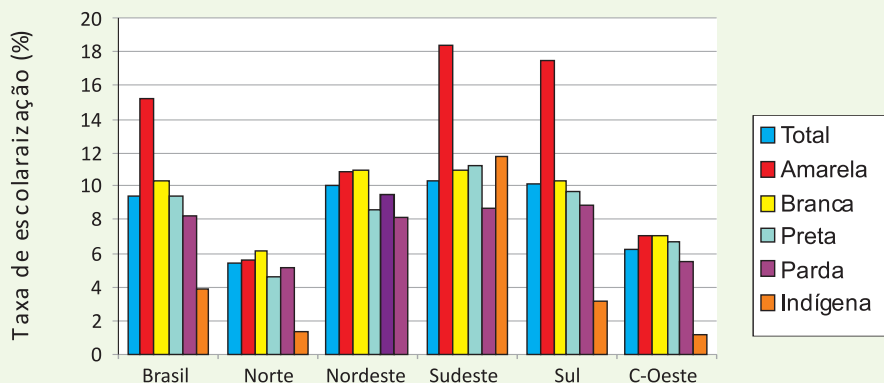
**TABELA 3.2**  
**Taxa de atendimento na faixa de zero a três anos, por etnia**  
**Brasil e regiões - 2000**

Brasil e Regiões	Total	Amarela	Branca	Preta	Parda	Indígena
Brasil	9,4	15,2	10,3	9,5	8,3	3,9
Norte	5,4	5,6	6,2	4,7	5,2	1,4
Nordeste	10,0	10,9	11,0	8,7	9,5	8,1
Sudeste	10,3	18,3	11,0	11,3	8,7	11,8
Sul	10,1	17,5	10,3	9,7	9,0	3,2
C-Oeste	6,3	7,1	7,0	6,7	5,5	1,2

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000.

<sup>5</sup> Critério de classificação de etnia e cor adotado pelo IBGE.

**Gráfico 3.2 - Taxa de escolarização na faixa de 0 a 3 anos por etnia  
Brasil e regiões - 2000**



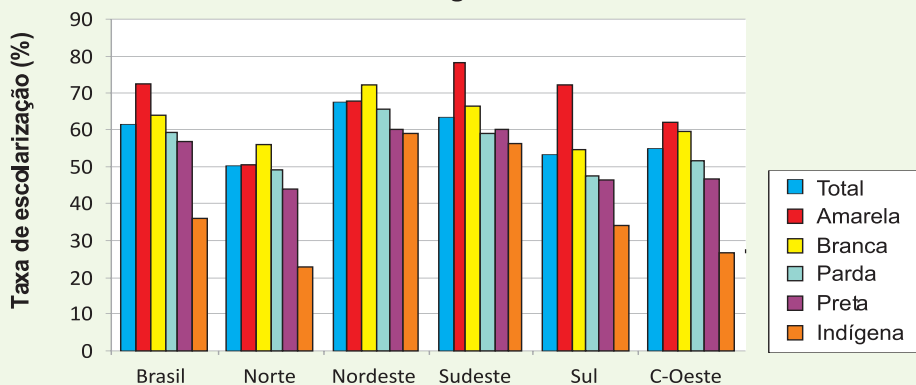
Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000

**TABELA 3.3  
Atendimento na faixa de quatro a seis anos, por etnia  
Brasil e regiões - 2000**

Brasil e Regiões	Total	Amarela	Branca	Preta	Parda	Indígena
Brasil	61,4	72,6	63,9	59,3	56,9	35,8
Norte	50,2	50,5	56,1	49,2	43,8	22,9
Nordeste	67,3	67,7	72,3	65,6	60,0	59,0
Sudeste	63,5	78,4	66,5	58,8	60,0	56,3
Sul	53,3	72,3	54,6	47,5	46,5	33,9
C-Oeste	55,0	62,1	59,4	51,5	46,6	26,5

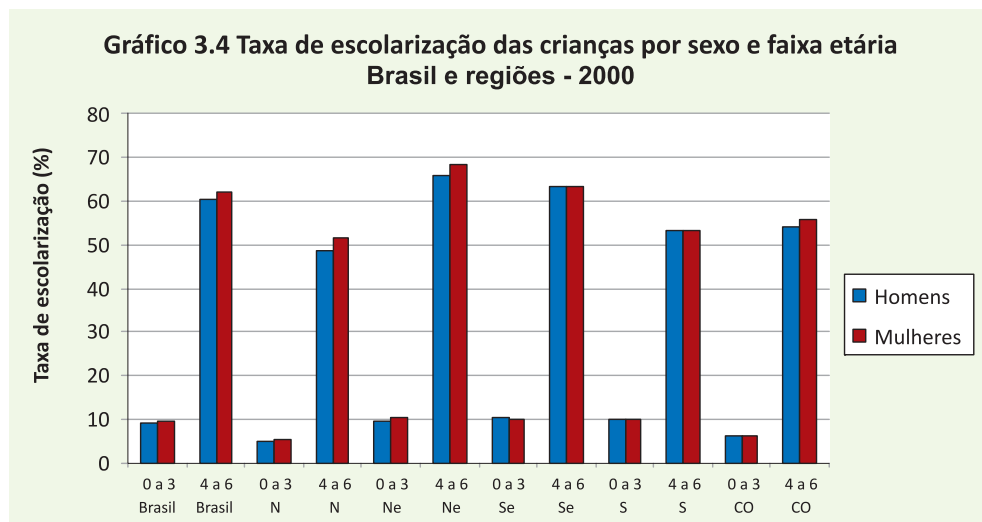
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

**Gráfico 3.3 - Taxa de escolarização na faixa de 4 a 6 anos por etnia  
Brasil e regiões - 2000**



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000

Considerando o perfil do atendimento de acordo com o sexo, constata-se que tanto na faixa etária de zero a três anos como para quatro a seis existe equidade no acesso, com ligeira vantagem para as crianças do sexo feminino (exceção na faixa zero a três no Sudeste e no Centro-Oeste).



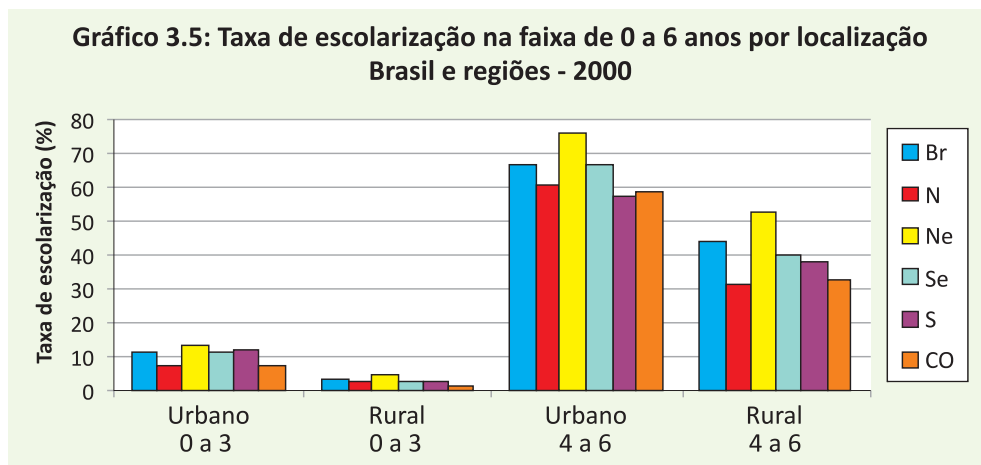
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

**TABELA 3.4**  
Taxa de escolarização por sexo e faixa etária  
Brasil e regiões - 2000

Brasil e Regiões	Idade	Homens	Mulheres
Brasil	0 a 3	9,4	9,5
	4 a 6	60,5	61,9
Norte	0 a 3	5,2	5,6
	4 a 6	48,6	51,7
Nordeste	0 a 3	9,7	10,3
	4 a 6	65,9	68,4
Sudeste	0 a 3	10,5	10,2
	4 a 6	63,1	63,4
Sul	0 a 3	10,1	10,1
	4 a 6	53	53,3
C-Oeste	0 a 3	6,4	6,1
	4 a 6	53,9	55,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

O Gráfico 3.5 apresenta os resultados conforme a situação do domicílio e a região. Observa-se que, em especial na faixa de zero a três anos, há uma enorme disparidade entre o atendimento na zona urbana, três vezes maior que aquele oferecido na área rural. Na região Sul, essa razão sobe para seis vezes e no Centro-Oeste, para sete. Na faixa etária de quatro a seis anos, embora a disparidade não seja tão grande, não está havendo igualdade no acesso à educação infantil para crianças do campo e da cidade, em desacordo com o que determina o art. 206, I, da Constituição Federal. Além disso, em algumas regiões a população rural pode estar sendo atendida em estabelecimentos urbanos.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

A educação infantil frequentemente é ofertada em estabelecimentos que atendem outras etapas educacionais. A seguir, serão relacionados os arranjos mais comuns na oferta das creches e pré-escolas. Com relação às primeiras, (Tabela 3.6 e Gráficos 3.6.a e 3.6.b) constata-se que predomina o arranjo creche + pré-escola, seguido de perto pelo modelo de creches exclusivas. No setor privado aparece também com certo peso o padrão creche + pré-escola + ensino fundamental. Este último pode se explicar pela estratégia, comum nas instituições de menor porte, de ir ampliando as turmas à medida que os alunos avançam nas séries.

Tomando-se as pré-escolas (Tabela 3.7 e Gráficos 3.7.a e 3.7.b), observa-se uma diferença no padrão. Quando se considera o número de estabelecimentos, predomina o arranjo pré-escola + ensino fundamental, em especial nas instituições públicas. Por outro lado, quando se observa a matrícula, é mais comum o modelo

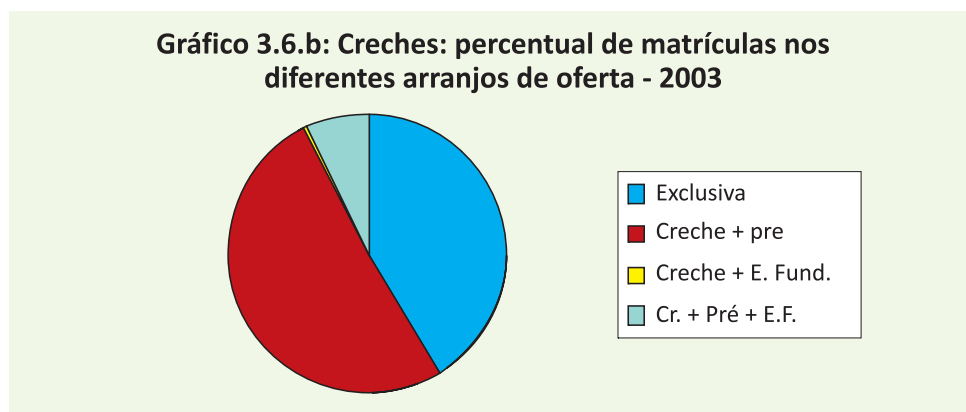
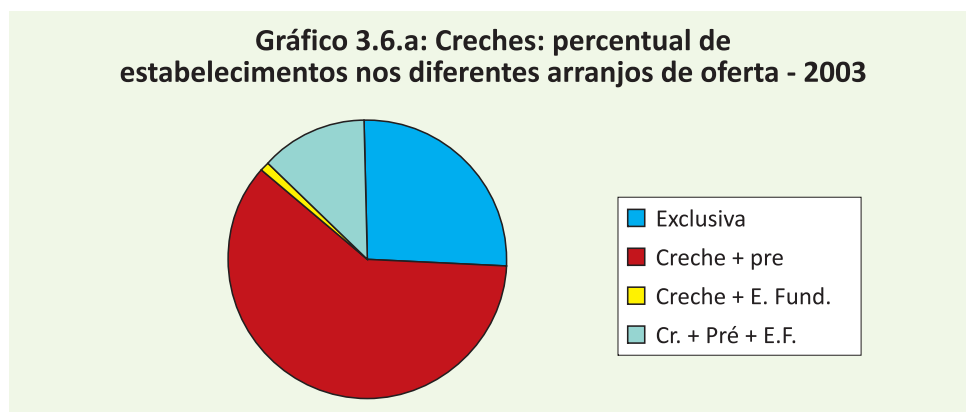
pré-escola exclusiva, predominância que se deve ao setor público. Na esfera privada prevalece o arranjo pré-escola + creche.

**TABELA 3.6**  
**Arranjos na oferta das creches públicas e privadas**  
**Brasil – 2003**

*Em porcentagem*

Arranjo	Total		Pública		Privada	
	Estabelecimento	Matrícula	Estabelecimento	Matrícula	Estabelecimento	Matrícula
Apenas creche	25,9	41,3	32,9	43,3	17,3	37,5
Creche + Pré-Escola	60,2	51,7	58,4	52,0	62,5	51,1
Creche + EF	1,0	0,5	1,7	0,7	0,1	0,0
Cr. + Pré + E.F.	12,9	6,6	7,0	4,0	20,2	11,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003



Fonte: INEP/Censo Escolar 2003

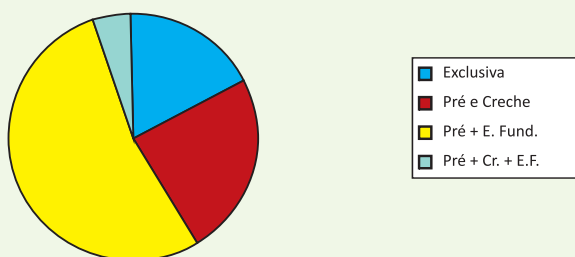
**TABELA 3.7**  
**Arranjos na oferta das pré-escolas públicas e privadas**  
**Brasil – 2003**

*Em porcentagem*

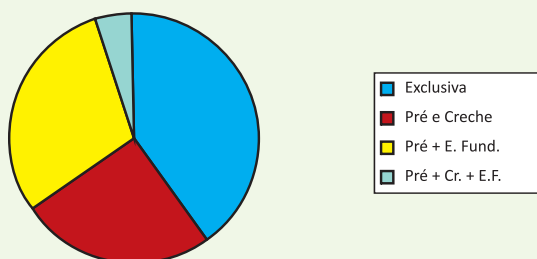
Arranjo	Total		Pública		Privada	
	Estabelecimento	Matrícula	Estabelecimento	Matrícula	Estabelecimento	Matrícula
Exclusiva	17,6	40,0	18,6	44,8	13,8	19,3
Pré e Creche	23,6	24,9	16,1	20,8	50,1	42,5
Pré + EF	53,8	30,1	63,4	32,3	19,8	20,5
Pré + Cr. + E.F.	5,1	5,1	1,9	2,1	16,2	17,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

**Gráfico 3.7.a: Pré-escolas: percentual de estabelecimentos nos diferentes arranjos de oferta - 2003**



**Gráfico 3.7.b: Pré-escolas: percentual de matrículas nos diferentes arranjos de oferta- 2003**



Fonte: Censo Escolar 2003

As Tabelas 3.8 e 3.9 oferecem um panorama do grau de regulamentação das instituições do setor. Contudo, estão consideradas aqui apenas aquelas que respondem ao Censo Escolar do Inep. Estão excluídos, portanto, os estabelecimentos que escapam a qualquer acompanhamento por parte dos sistemas de ensino. Entre as instituições cadastradas no Censo, considerado todo o país,



constata-se o predomínio daquelas devidamente regulamentadas, responsáveis por mais de 75% das matrículas, tanto em creches quanto em pré-escolas. Preocupa, porém, a situação das regiões Norte e Nordeste, onde cerca de apenas metade das crianças está matriculada em estabelecimentos regulamentados. Observa-se ainda que o setor privado encontra-se em situação levemente melhor, o que é esperado, visto que tendem a responder ao Censo Escolar apenas aquelas instituições que estão regulares ou em processo de regulamentação.

**TABELA 3.8**  
**Creches públicas e privadas cadastradas no Censo Escolar, segundo situação de regulamentação**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Regulamentada		Em Tramitação		Não Regulamentada		Não Sabe	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
BR	Total	74	75	16	14	7	6	4	5
	Pub.	68	72	17	14	10	8	5	6
	Priv.	80	80	15	14	3	3	2	3
N	Total	46	48	28	26	19	21	6	6
	Pub.	43	44	28	27	21	23	7	6
	Priv.	56	69	29	18	13	8	3	5
NE	Total	53	53	22	22	18	18	6	7
	Pub.	48	50	23	22	22	20	7	8
	Priv.	65	64	21	21	10	10	4	4
SE	Total	92	92	6	5	1	1	2	2
	Pub.	95	96	3	2	0	0	2	2
	Priv.	90	88	8	9	1	1	1	2
S	Total	69	70	23	19	3	3	5	8
	Pub.	71	71	19	17	3	2	7	10
	Priv.	67	69	27	25	3	3	2	3
CO	Total	68	69	27	25	3	3	2	3
	Pub.	62	65	31	29	4	3	2	3
	Priv.	74	75	22	18	3	4	2	3

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003.

**TABELA 3.9**  
**Pré-escolas públicas e privadas cadastradas no Censo Escolar, segundo**  
**situação de regulamentação**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Depend.	Regulamentada		Em Tramitação		Não Regulamentada		Não Sabe	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
BR	Total	72	79	17	13	8	5	3	3
	Pub.	69	79	17	12	10	6	3	3
	Priv.	78	80	16	15	4	3	2	2
N	Total	44	52	29	28	24	18	3	2
	Pub.	42	49	28	28	26	20	3	2
	Priv.	58	62	30	28	10	9	2	2
NE	Total	59	57	24	26	13	13	4	4
	Pub.	57	53	25	27	15	15	4	4
	Priv.	65	66	23	24	8	6	4	4
SE	Total	94	96	4	2	0	0	1	2
	Pub.	97	97	2	1	0	0	1	2
	Priv.	91	93	7	5	1	0	2	2
S	Total	86	87	9	9	1	1	4	3
	Pub.	89	89	6	6	1	1	4	4
	Priv.	75	81	20	15	2	1	3	2
CO	Total	73	80	23	17	1	1	3	2
	Pub.	72	79	24	18	1	1	3	2
	Priv.	76	81	21	17	1	1	2	1

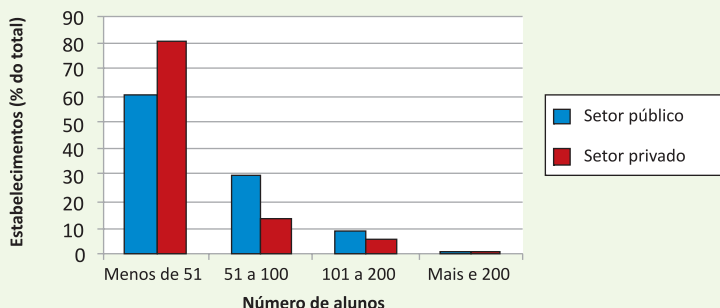
Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003.

Quando se considera o tamanho das creches segundo o contingente de alunos (Gráficos 3.8 e 3.9) observa-se que predominam estabelecimentos de pequeno porte (menos de 51 alunos) nos setores público e privado. As matrículas, entretanto, concentram-se nos estabelecimentos que possuem entre 51 e cem alunos e entre 101 e 200. No setor privado, entretanto, os pequenos estabelecimentos somam o maior quantitativo de matrículas. Essa informação é importante quando se pensa na organização dos sistemas de supervisão da educação infantil, uma vez que o critério “número de estabelecimentos” pesa mais que o “número de matrículas”.

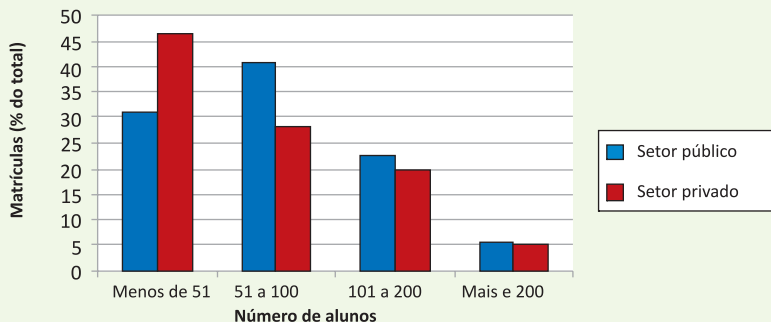
Quanto às pré-escolas (Gráficos 3.10 e 3.11) acirra-se ainda mais a diferença da distribuição a depender do parâmetro considerado. Pelo número de estabelecimentos, continuam predominando as instituições de menor porte, que

representam mais de dois terços do total. Por outro lado, ao se considerar as matrículas, no setor público, as escolas com mais de cem alunos detêm 56% do total. No setor privado prevalece a faixa de 51 a 200 alunos, com 55% das matrículas.

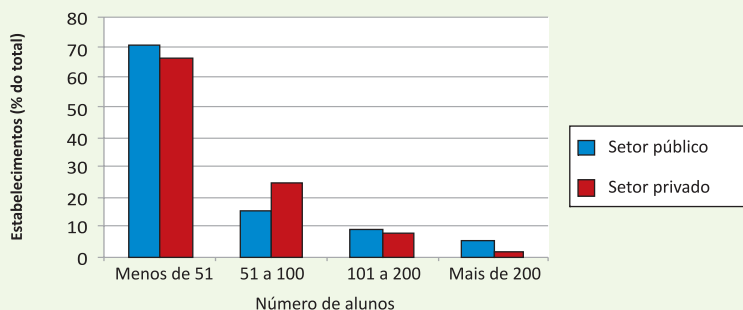
**Gráfico 3.8: Creches: distribuição percentual dos estabelecimentos segundo o contingente de alunos – 2002**



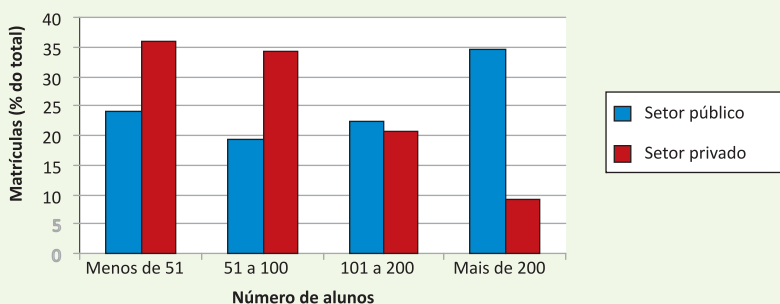
**Gráfico 3.9: Creches: distribuição percentual das matrículas segundo o tamanho do estabelecimento (contingente de alunos) – 2002**



**Gráfico 3.10: Pré-escolas: distribuição percentual dos estabelecimentos segundo o contingente de alunos – 2002**

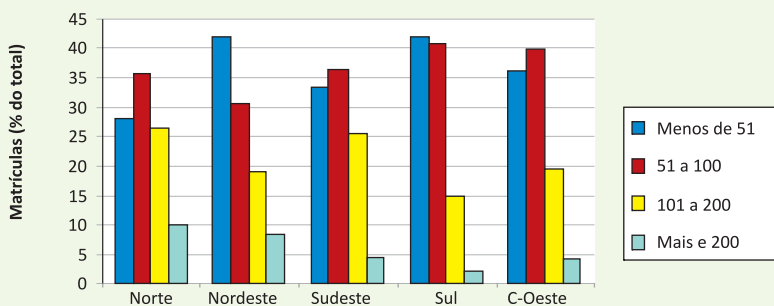


**Gráfico 3.11: Pré-escolas: distribuição percentual das matrículas segundo o tamanho do estabelecimento (contingente de alunos) - 2002**

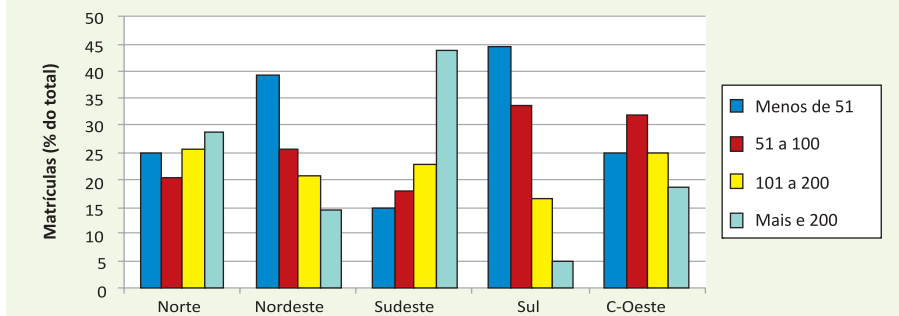


Na análise da distribuição das matrículas segundo o tamanho dos estabelecimentos nas diferentes regiões do país (Gráficos 3.12 e 3.13) constata-se que, no caso das creches, elas predominam nas instituições com até cem alunos. O quadro é bem mais variado para as pré-escolas. Assim, nas regiões Norte e Sudeste destaca-se a participação dos estabelecimentos com mais de cem alunos no total de matrículas, enquanto no Nordeste e no Sul, a concentração se dá naqueles de até 100 alunos. O Centro-Oeste, por sua vez, fica numa situação intermediária.

**Gráfico 3.12: Creches: distribuição percentual das matrículas segundo o tamanho do estabelecimento (contingente de alunos) nas regiões - 2002**

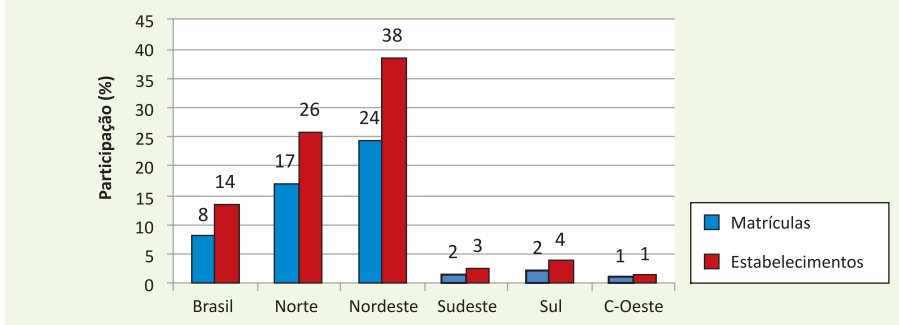


**Gráfico 3.13: Pré-escolas: distribuição percentual das matrículas segundo o tamanho do estabelecimento (contingente de alunos) nas regiões - 2002**

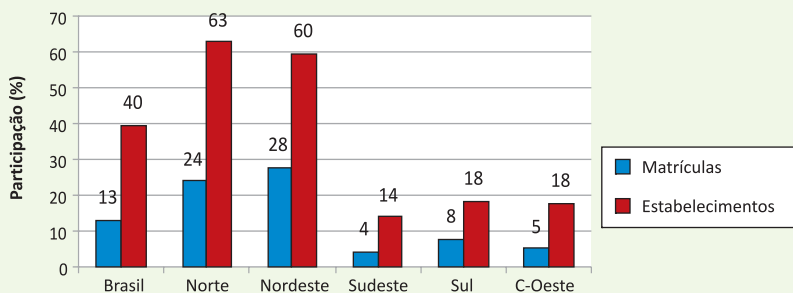


Como esperado, em relação à distribuição pelas zonas urbana e rural, há um predomínio de estabelecimentos nas cidades, seja porque concentram a maioria das crianças na faixa etária de zero a seis anos, seja porque a taxa de atendimento é melhor (Gráficos 3.14 e 3.15). Quando se leva em conta o número de estabelecimentos, surpreendem os dados relativos ao campo, tanto para creches como pré-escolas, nas regiões Norte e Nordeste. A zona rural da região Norte tem 63% das instituições pré-escolares, contra 24% das matrículas. No Nordeste, os índices são de 60% e 28%, respectivamente.

**Gráfico 3.14  
Presença de creches na zona rural por região - 2003**



**Gráfico 3.15**  
**Presença de pré-escolas na zona rural - 2003**



Questão fundamental, quando a preocupação volta-se para a qualidade de atendimento e para os custos, é a jornada diária dos alunos. Esses dados são apresentados nos Gráficos 3.16 e 3.17 e nas Tabelas 3.10 e 3.11. Constatase que, quanto às creches, predominam, na média nacional, os estabelecimentos de tempo integral (mais de nove horas) tanto no setor público (56% do total de matrículas), quanto na esfera privada (48% do total). Verifica-se, porém, grande variação entre as regiões. Enquanto no Nordeste apenas 19% dos alunos freqüentam estabelecimentos em tempo integral, na região Sul, no setor público, esse índice é de 80%. As regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentam padrão próximo. No Norte o indicador assemelha-se ao do Nordeste. Essa baixa jornada diária, ao que tudo indica, foi a forma encontrada pelos administradores públicos da região para melhorar a taxa de atendimento. Assim, onde deveria estar uma criança, existem duas ou três. Cabe discutir, nesses casos, a qualidade e a efetividade desse tipo de atendimento que, para 10% dos alunos, é inferior a quatro horas diárias.

Nas pré-escolas, por sua vez, predomina a jornada diária de quatro horas, embora apareça também, com certo destaque, períodos inferiores e ainda aqueles entre quatro e cinco horas. Jornada com menos de quatro horas, como seria de se esperar, é mais freqüente no Nordeste, onde representam mais de um quinto das matrículas. O período de quatro a cinco horas aparece com mais destaque nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, representando 45% das matrículas no setor público. As pré-escolas em tempo integral têm algum destaque apenas na região Sul do país, em especial no setor privado, onde atingem 26% das matrículas.

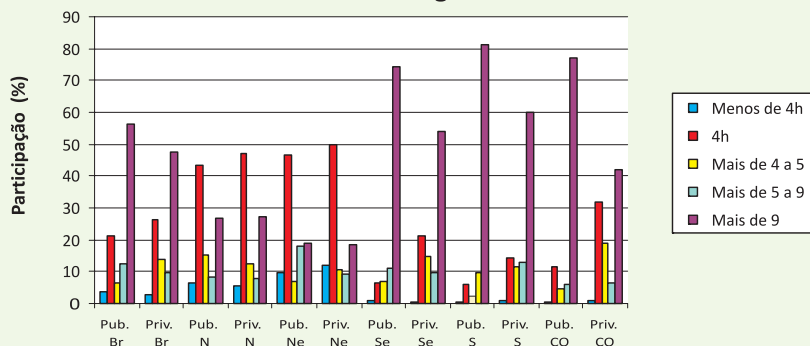
**TABELA 3.10**  
**Jornada das turmas das creches públicas e privadas**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em porcentagem*

Região	Tipo	Menos de 4h	4h	Mais de 4h a 5h	Mais de 5h a 9h	Mais de 9h
BR	Pub.	4	21	6	12	56
	Priv.	3	26	14	10	48
N	Pub.	6	43	15	8	27
	Priv.	6	47	12	8	27
NE	Pub.	10	47	7	18	19
	Priv.	12	50	11	9	19
SE	Pub.	1	7	7	11	74
	Priv.	0	21	15	10	54
S	Pub.	0	6	2	10	81
	Priv.	1	14	11	13	60
CO	Pub.	1	11	5	6	77
	Priv.	1	32	19	6	42

Fonte: Inep/MEC

**Gráfico 3.16: Creches: Distribuição dos estabelecimentos públicos e privados segundo jornada diária das turmas**  
**Brasil e regiões - 2003**



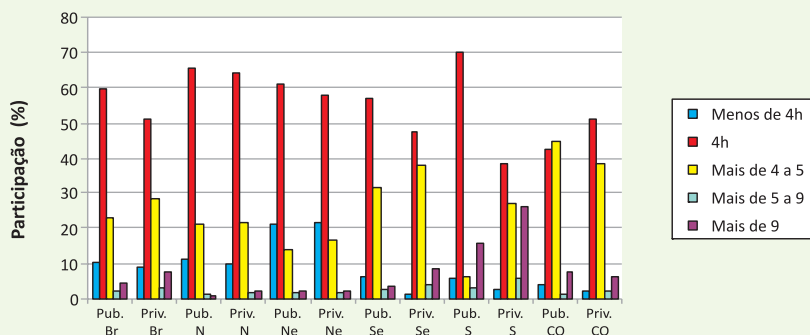
**TABELA 3.11**  
**Jornada das turmas de pré-escolas públicas e privadas**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Menos de 4h	4h	Mais de 4h a 5h	Mais de 5h a 9h	Mais de 9h
BR	Pub.	11	60	23	2	4
	Priv.	9	51	29	3	8
N	Pub.	11	66	21	1	1
	Priv.	10	64	22	2	2
NE	Pub.	22	61	14	2	2
	Priv.	22	58	16	2	2
SE	Pub.	6	57	31	2	3
	Priv.	1	48	38	4	9
S	Pub.	6	70	6	3	16
	Priv.	3	39	27	6	26
CO	Pub.	4	42	45	1	7
	Priv.	2	51	38	2	6

Fonte: Inep/MEC

**Gráfico 3.17: Pré-escolas: Distribuição dos estabelecimentos públicos e privados segundo jornada diária das turmas**  
**Brasil e regiões - 2003**



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

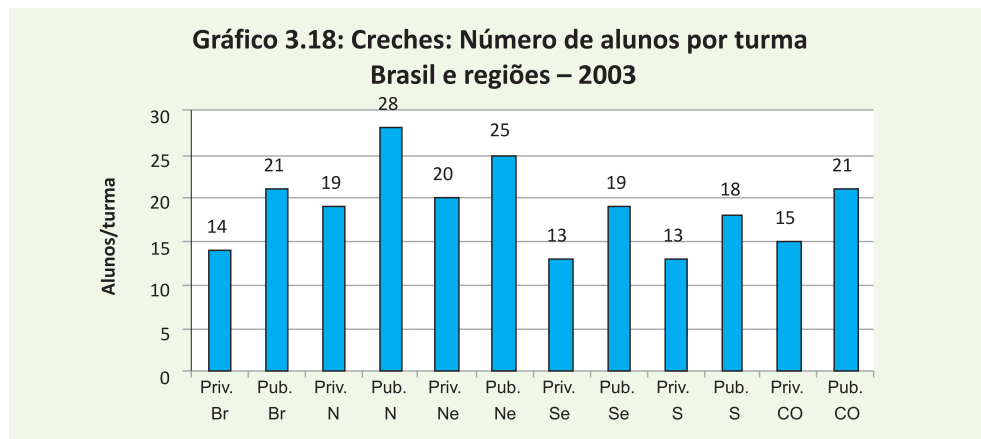
Há outro elemento fundamental quando se discute a qualidade da educação infantil: a razão de alunos por turma. Os resultados apresentados nos Gráficos 3.18 e 3.19 – em especial o primeiro – devem ser vistos com certo cuidado, uma vez que as pré-escolas (embora em menor número) atendem alunos com menos de quatro anos, enquanto cerca de 40% dos alunos matriculados em creches têm mais de três anos (Gráfico 2.1). Como exatamente na faixa de zero a três anos a



relação adulto/criança é elemento central na discussão da qualidade e do custo, esse dado seria fundamental, mas não foi possível obtê-lo. Portanto, é de se esperar que a razão alunos/turma nas creches esteja acima daquela efetivamente praticada na faixa de zero a três anos.

Feitas tais considerações, na análise dos dados das creches (Gráfico 3.18) observa-se inicialmente uma grande diferença entre o padrão do sistema público e aquele apresentado pelo setor privado, o qual apresenta média de número de alunos por turma 50% superior à das creches públicas. O Nordeste é a região onde essa diferença é menor, em média 25%, o que se explica basicamente pela elevada razão alunos/turma do setor privado (20). Considerando apenas o sistema público, a região Sul é a que mostra o melhor indicador (18), mesmo assim elevado, enquanto, no extremo oposto, situa-se a região Norte, com 28 alunos por turma. Um aspecto que merece comentário é que nas creches públicas do Nordeste esse indicador é um pouco melhor que nas do Sudeste, onde as prefeituras, a quem cabe a responsabilidade principal pela educação infantil, são muito mais ricas. O que torna o dado mais surpreendente é que o Nordeste se destaca também pelo maior grau de municipalização do ensino fundamental, ou seja, maior participação no atendimento do contingente de alunos da educação básica.

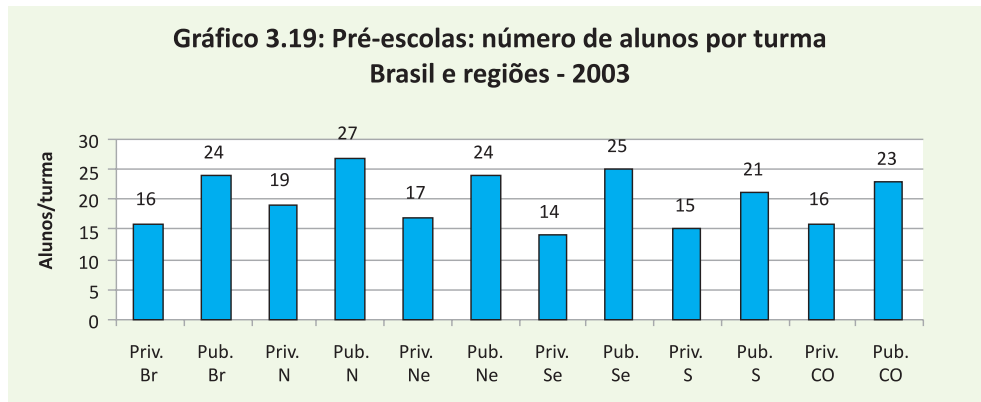
Sobre os dados das pré-escolas (Gráfico 3.19) constata-se que seguem o padrão mostrado pelas creches, mas com diferenças de atendimento ainda maiores. Em nenhuma região a diferença de alunos/turma entre setor público e privado é inferior a 40%, chegando a 79% na região Sudeste, para uma média nacional de 50%. No setor público a melhor razão alunos/turma também ocorre na região Sul (21) e a pior, na região Norte (27). O Centro-Oeste sempre fica próximo da média do país, tanto nas creches quanto nas pré-escolas.



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

Fator essencial para a qualidade do ensino, o nível de formação dos professores é apresentado nas Tabelas 3.12 e 3.13. Consta-se uma distância ainda grande da situação ideal, que seria a presença majoritária de professores com formação em nível superior. Seja para creche ou pré-escola, em nenhuma região do país o percentual de professores com formação em nível superior (licenciados ou não) chega a 50%. O dado positivo é que a maioria dos professores possui, pelo menos, escolaridade referente ao Ensino Médio, embora nem sempre com a habilitação mínima legalmente exigida, o Normal (antigo Magistério).

**Gráfico 3.19: Pré-escolas: número de alunos por turma  
Brasil e regiões - 2003**



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

Merece destaque o fato de que a rede privada reúne mais professores sem o nível médio. Entre as regiões, Sul, Norte e Nordeste destacam-se por um percentual acima de 10% de professores que não possuem esse nível de escolaridade. Como se poderia supor, a situação das pré-escolas é melhor que a das creches. Focando o setor público, o Sudeste, que tem 46% dos professores com nível superior, é a região em melhor situação na pré-escola e o Centro-Oeste, com 28%, (certamente devido ao Distrito Federal) destaca-se no segmento das creches. Em situação oposta encontra-se a região Norte, onde apenas 3% dos professores de creches e 5% dos de pré-escolas têm nível superior. Essa região é, reconhecidamente, aquela onde ocorre a menor oferta de educação superior do Brasil, o que explica, em parte, esse baixo índice.

**TABELA 3.12**  
**Funções Docentes nas creches por grau de formação**  
**Brasil e regiões - 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Fundamental Completo	Médio Completo	Superior Completo
Brasil	Pública	11	73	17
	Privada	12	69	19
Norte	Pública	12	85	3
	Privada	8	84	8
Nordeste	Pública	12	79	9
	Privada	15	74	11
Sudeste	Pública	8	70	22
	Privada	11	68	21
Sul	Pública	13	69	18
	Privada	17	64	18
C-Oeste	Pública	10	63	28
	Privada	7	73	20

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

**TABELA 3.13**  
**Funções docentes nas pré-escolas por grau de formação**  
**Brasil e regiões - 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Fundamental Completo	Médio Completo	Superior Completo
Brasil	Pública	3	66	31
	Privada	4	65	31
Norte	Pública	5	90	5
	Privada	3	86	11
Nordeste	Pública	6	82	12
	Privada	5	78	17
Sudeste	Pública	1	53	46
	Privada	3	59	38
Sul	Pública	2	56	41
	Privada	4	54	41
Centro-Oeste	Pública	2	54	44
	Privada	2	65	34

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

Considerando a larga lista de itens que o Censo Escolar levanta nas escolas, foram selecionados aqueles que possibilitam melhorar a qualidade de oferta na educação infantil, ressaltando que a existência de um bem ou equipamento não garante o seu uso. Pelos resultados apresentados na Tabela 3.14 (Gráfico 3.20) referente às creches, constata-se, um padrão inferior nas escolas públicas em relação às do setor privado. Mais uma vez a realidade se contrapõe ao princípio de igualdade de acesso à educação para todos os brasileiros, previsto na Constituição Federal. Preocupam em particular as condições de oferta na região Nordeste, onde apenas 20% das crianças atendidas pelo setor público encontram-se em creches que possuem parque infantil, 30% nas que possuem sanitários adequados à sua idade, 13% nas que contam com berçário e 28% nas que possuem refeitório. No setor privado a situação não é muito melhor. Constata-se que, para assegurar um atendimento mais amplo na região Nordeste, paga-se o preço de oferecer uma escola carente de recursos básicos. Em melhor situação encontra-se a região Sul, seguida de perto pelo Sudeste, onde mais de 70% das crianças matriculadas em creches têm acesso a tais recursos.

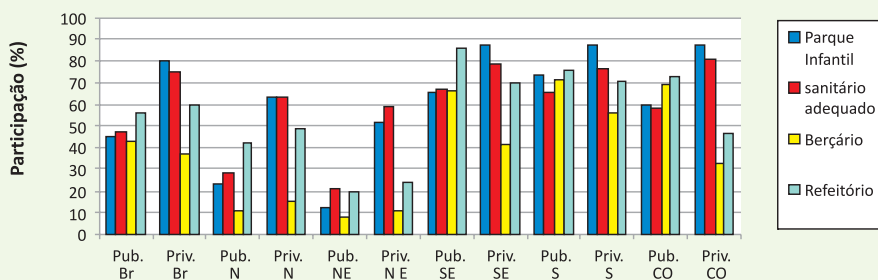
**TABELA 3.14**  
**Recursos existentes em creches públicas e privadas**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Parque Infantil		Sanitário Adequado à Pré-Escola		Berçário		Refeitório	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
Brasil	Total	62	62	61	64	40	52	58	69
	Pub.	45	54	47	57	43	53	56	66
	Priv.	80	75	75	76	37	49	60	72
Norte	Total	33	35	36	43	12	15	44	54
	Pub.	24	28	28	37	10	14	42	54
	Priv.	63	68	63	73	16	19	48	57
Nordeste	Total	25	25	33	37	9	13	21	30
	Pub.	12	20	21	30	8	13	20	28
	Priv.	51	41	59	57	10	14	24	35
Sudeste	Total	79	76	75	77	50	66	76	86
	Pub.	65	71	67	74	66	75	86	90
	Priv.	87	82	79	80	41	56	70	83
Sul	Total	79	80	70	73	65	76	74	79
	Pub.	73	78	65	71	71	79	76	80
	Priv.	87	86	77	78	56	70	70	78
C-Oeste	Total	74	74	70	70	50	61	59	74
	Pub.	60	67	58	62	69	72	73	77
	Priv.	88	84	81	84	32	44	46	69

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

**Gráfico 3.20: Creches: distribuição percentual dos estabelecimentos públicos e privados segundo existência de alguns recursos Brasil e regiões - 2003**



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

Quanto às pré-escolas (Tabela 3.15 e Gráfico 3.21), repetem-se os problemas verificados com as creches: menos de um terço dos alunos dos estabelecimentos públicos estudam em pré-escolas que contam com biblioteca ou sala de leitura; menos da metade em instituições que possuam parque infantil; menos de um quarto nas que têm quadra de esporte; e 60% deles freqüentam escolas sem sanitário adequado à sua faixa etária. No setor privado a situação é melhor, mas ainda deixa a desejar.

Considerando as regiões, Nordeste e Norte mais uma vez destacam-se negativamente, de tal forma que nove em cada dez crianças nordestinas estudam em pré-escolas sem parque infantil ou quadra de esportes, e 80% delas freqüentam estabelecimentos sem biblioteca ou sala de leitura nem sanitário adequado. Os melhores indicadores, encontram-se na região Sul, em que 55% das crianças estudam em escolas públicas com biblioteca ou sala de leitura; 63% em instituições com parque infantil; 44% em prédios com quadras esportivas; e 54% em estabelecimentos com sanitário adequado, um índice, no entanto, ainda muito ruim.

Todas essas considerações foram feitas com base no volume de alunos atendidos; ao se considerar o número de estabelecimentos, a situação é muito mais crítica, conforme realçam os gráficos 3.20 e 3.21. Do ponto de vista da avaliação das condições de oferta, o dado de matrícula é mais relevante, mas, com relação à demanda de investimentos públicos, o número de escolas é muito importante. Isso porque o ideal é que cada estabelecimento possua esses recursos básicos e os dados mostram uma realidade bastante diversa: oito em cada dez pré-escolas (em média) e uma em cada duas creches públicas não possuem os itens.

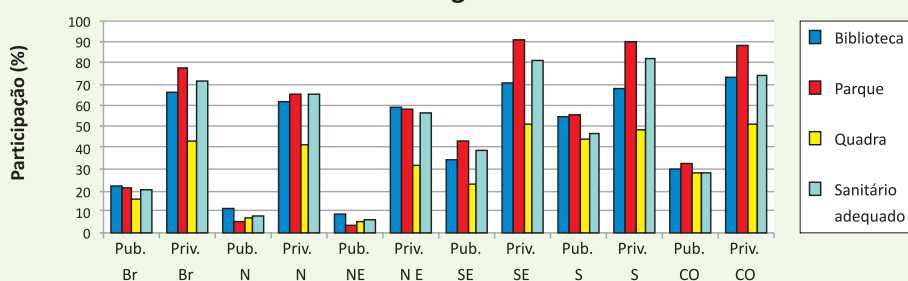
**TABELA 3.15**  
**Recursos existentes em pré-escolas públicas e privadas**  
**Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Biblioteca ou Sala de Leitura		Parque Infantil		Quadra de Esportes		Sanitário Adeq. à Escola	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
Brasil	Total	34	41	37	54	24	31	35	52
	Pub.	22	32	21	45	16	24	20	43
	Priv.	66	69	78	78	44	51	72	76
Norte	Total	17	27	13	28	12	19	15	34
	Pub.	11	21	6	20	7	13	8	27
	Priv.	62	60	65	64	41	44	65	71
Nordeste	Total	19	30	15	24	11	18	17	30
	Pub.	8	17	3	11	5	11	6	18
	Priv.	59	59	58	57	31	36	56	61
Sudeste	Total	50	45	64	72	35	35	57	65
	Pub.	34	36	43	66	23	26	39	59
	Priv.	71	75	90	91	51	61	81	85
Sul	Total	57	60	63	70	45	47	55	62
	Pub.	54	55	55	63	44	44	47	54
	Priv.	67	73	90	92	48	57	82	88
C-Oeste	Total	46	53	53	64	37	44	46	57
	Pub.	30	41	32	50	28	35	28	45
	Priv.	74	77	88	91	51	61	74	82

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

**Gráfico 3.21: Pré-escolas: distribuição percentual dos estabelecimentos públicos e privados segundo existência de alguns recursos Brasil e regiões - 2003**



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

Pode-se, com base nos dados do Censo Escolar do Inep, verificar a disponibilidade das tecnologias de comunicação e informação (TCI) em creches e pré-escolas. Ainda que não sejam destinados ao uso pelas crianças pequenas (como o acesso à internet em creches, por exemplo, embora fosse bom que usassem), tais recursos são peças importantes para auxiliar na prática e na formação em

serviço dos educadores. Aqui também se analisa a existência de energia elétrica, pré-condição para as demais tecnologias.

Os dados encontram-se nas Tabelas 3.16 e 3.17 e revelam uma distância preocupante entre os recursos colocados à disposição em escolas privadas e seus correspondentes em escolas públicas. Assim, o índice de creches ou pré-escolas com acesso à internet é seis vezes maior na rede privada; com relação à ocorrência de sala de TV/vídeo ou antena parabólica, é duas vezes maior. Considerando que as crianças das escolas privadas já têm facilidade de acesso, em casa, a esses meios, seria fundamental que o Estado compensasse a carência desses itens para assegurar uma real igualdade de oportunidades educacionais. Esses dados evidenciam o quanto ainda é necessário caminhar não só na ampliação quantitativa da oferta, mas também na garantia de um padrão mínimo de qualidade.

É escusado dizer que os problemas das desigualdades regionais se repetem na oferta dessas tecnologias. Para sintetizar, basta comentar o fato de que menos de duas crianças em cada cem, nas regiões Norte e Nordeste, estudam em pré-escolas públicas com acesso à rede mundial de computadores, ou que quatro em cada dez estabelecimentos pré-escolares da região Norte não possuem energia elétrica.

**TABELA 3.16**  
**Situação das creches públicas e privadas segundo disponibilidade de tecnologias de comunicação e informação e de rede de eletricidade Brasil e regiões – 2003**

*Em percentagem*

Região	Tipo	Internet		Sala de TV e Vídeo		Parabólica		Eletricidade	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
Brasil	Total	21	19	38	36	15	16	99	99
	Pub.	6	9	22	26	18	19	97	99
	Priv.	37	35	56	52	12	13	100	100
Norte	Total	6	5	17	18	17	18	93	97
	Pub.	0	0	10	13	16	18	92	97
	Priv.	25	27	40	42	21	21	98	99
Nordeste	Total	7	5	13	13	11	12	96	98
	Pub.	1	1	6	8	11	13	94	98
	Priv.	20	18	30	26	10	9	99	100
Sudeste	Total	32	29	53	47	14	15	100	100
	Pub.	14	19	36	37	20	18	100	100
	Priv.	43	40	62	58	11	12	100	100
Sul	Total	16	14	43	41	22	25	100	100
	Pub.	5	7	30	33	28	27	100	100
	Priv.	31	30	60	58	15	20	100	100
C-Oeste	Total	24	18	44	40	17	20	100	100
	Pub.	2	2	26	28	23	25	100	100
	Priv.	45	44	61	59	12	13	100	100

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

TABELA 3.17

Situação das pré-escolas públicas e privadas segundo disponibilidade de tecnologias de comunicação e informação e de rede de eletricidade Brasil e regiões – 2003

*Em percentagem*

Região	Tipo	Internet		Sala de TV e Vídeo		Parabólica		Eletricidade	
		Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.	Estab.	Matric.
Brasil	Total	16	26	24	32	24	29	90	98
	Pub.	6	19	13	24	28	33	86	98
	Priv.	40	47	53	55	14	17	100	100
Norte	Total	5	7	10	17	18	28	67	93
	Pub.	1	2	6	13	18	29	63	92
	Priv.	34	35	37	40	21	23	98	99
Nordeste	Total	5	9	10	17	16	23	84	96
	Pub.	1	2	4	9	16	27	79	95
	Priv.	22	27	33	36	12	14	100	100
Sudeste	Total	33	41	43	41	27	27	100	100
	Pub.	19	34	26	33	38	30	99	100
	Priv.	52	61	66	69	13	17	100	100
Sul	Total	19	24	37	42	44	46	100	100
	Pub.	11	15	29	34	53	54	100	100
	Priv.	45	54	64	67	16	20	100	100
C-Oeste	Total	24	33	33	40	37	40	97	100
	Pub.	10	19	19	30	48	52	95	100
	Priv.	47	59	56	61	17	19	100	100

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

Em meio a indicadores tão negativos, é possível comemorar o fato de que praticamente todas as crianças matriculadas em pré-escolas públicas têm acesso à merenda escolar; nas creches esse índice é de 95%. Embora o valor assegurado pelo governo federal, por aluno, seja muito baixo (passou, em 2003, de R\$ 0,06 para R\$ 0,13) esse dado mostra como políticas estáveis e contínuas podem ter impacto extremamente positivo nesse nível de ensino. É importante reiterar que se trata aqui de medidas implementadas pelo governo federal que, pela LDB, é co-responsável pela educação infantil.



**TABELA 3.18**  
**Oferta de merenda escolar em estabelecimentos públicos**  
**Brasil e regiões - 2003**

*Em porcentagem*

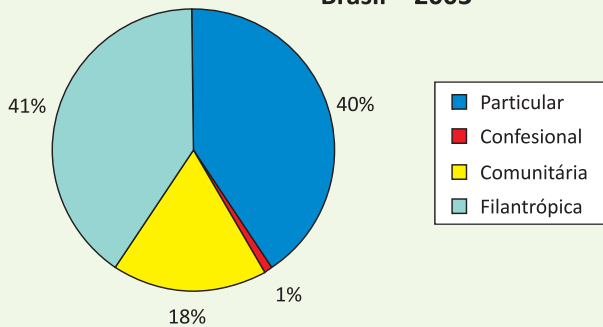
Regiões	Creche	Pré-escola
Brasil	94,8	99,1
Norte	95,7	98,0
Nordeste	95,1	98,6
Sudeste	94,8	99,6
Sul	94,9	99,0
C-Oeste	92,5	98,6

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar 2003

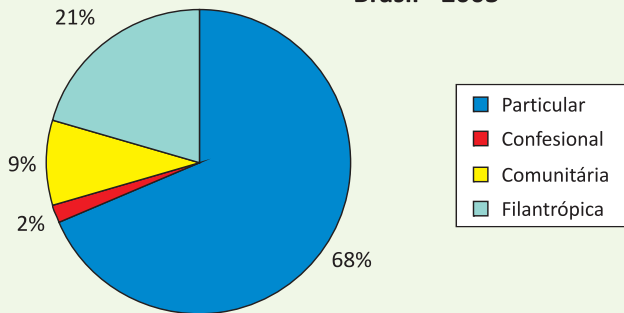
Por fim, os Gráficos 3.22, 3.23 e 3.24 oferecem um quadro sucinto das categorias de instituições do setor privado que oferecem educação infantil. Constata-se que, no segmento das creches predominam as instituições não lucrativas, com destaque para as filantrópicas, que respondem por 41% das matrículas totais, e as comunitárias, com 18%. No segmento pré-escolar são mais presentes as instituições lucrativas (particulares), as quais respondem por 68% do total de crianças matriculadas. Esse dado parece dar razão ao (pré)conceito que associa creche a pobreza e leva as instituições particulares a evitar essa denominação. Em vez de creche, preferem denominar-se, geralmente, “Escola Infantil”, escolha não muito feliz.

Uma informação relevante é indicada no Gráfico 3.24: metade das matrículas em creches no setor privado ocorre em estabelecimentos conveniados com o setor público (estados ou municípios), com grande participação nas regiões Sudeste e Sul. Na pré-escola o fenômeno ocorre com menor peso, embora atinja 30% das matrículas na região Sul, um índice considerável. Esses convênios, muitas vezes, são a forma encontrada pelo poder público para aumentar a oferta a custo menor. O problema é que, exatamente em razão dos valores repassados ficarem, geralmente, abaixo daqueles praticados pelo próprio poder público, tais estabelecimentos, em especial os filantrópicos, não conseguem cumprir os parâmetros mínimos de atendimento (como, por exemplo, razão adulto/criança e qualificação do corpo docente). Observe-se que são parâmetros estabelecidos justamente pelo mesmo poder público, o que gera uma postura de tolerância do órgão supervisor (que, quando existe, é mal estruturado) com o descumprimento das normas funcionamento. Outra conseqüência é que a oferta de dois tipos de serviços é aceita como se fosse natural e como se o direito a educação de qualidade fosse diferente para as crianças.

**Gráfico 3.22: Creches privadas: distribuição percentual das matrículas segundo categoria da instituição  
Brasil – 2003**

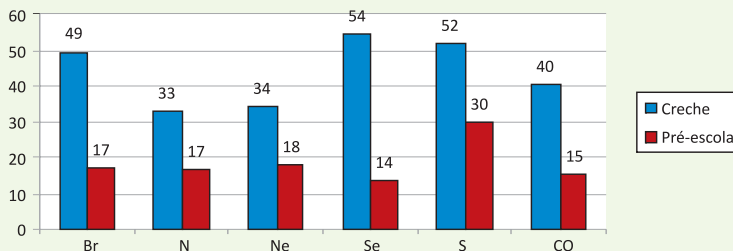


**Gráfico 3.23: Pré-escolas: distribuição percentual das matrículas segundo categoria da instituição  
Brasil - 2003**



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2003

**Gráfico 3.24: Participação das creches e pré-escolas conveniadas com o Poder Público no total de matrículas do setor privado  
Brasil e regiões - 2003**



Fonte: INEP/MEC Censo Escolar 2003

## CONCLUSÕES:

Dos dados levantados, ressaltam-se alguns aspectos:

1. A educação infantil oferecida em creches e pré-escolas é entendida como um direito social das famílias e de todas as crianças, independentemente de cor ou de renda ou escolaridade dos pais e, mais que isso, como um bem de interesse coletivo da sociedade exatamente para amenizar, desde cedo, os efeitos danosos de uma estrutura social marcada pela desigualdade econômica e social. Entretanto, apesar dessa compreensão, os indicadores referentes ao perfil das famílias brasileiras que apontam para baixa renda e reduzida escolaridade dos pais só reforçam a importância e a necessidade da oferta de uma educação infantil de qualidade por parte do Estado;
2. As projeções sobre o tamanho da coorte de zero a seis anos nos próximos sete anos apontam para sua estabilização, o que facilitará sobremaneira o planejamento para o setor. Não se deve esquecer, contudo, os problemas decorrentes da migração, em especial entre cidades e no interior de um mesmo município, para se garantir o preceito do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA que determina a proximidade entre a residência da criança e a escola;
3. Os indicadores referentes ao atendimento mostram que este é marcado fortemente por clivagem socioeconômica e, com menor intensidade, étnica.
4. Quanto ao gênero das crianças, o atendimento não privilegia um ou outro.
5. Quanto à situação do domicílio, a oferta nas regiões rurais está muito abaixo daquela dos centros urbanos;
6. Observam-se grandes disparidades entre as regiões e estados do país;
7. Há contradição entre a definição legal de creche e de pré-escola e aquela adotada pelas escolas e pelo Censo Escolar;
8. Tanto nas creches quanto nas pré-escolas, no setor público ou privado, predominam estabelecimentos com menos de 51 alunos;
9. Quanto à jornada escolar, nas creches predomina o atendimento em tempo integral, com exceção das regiões Norte e Nordeste e nas pré-escolas, a jornada de quatro horas diárias;
10. O fato de que no Nordeste 10% dos alunos de creche freqüentam estabelecimentos com jornada inferior a quatro horas diárias parece indicar que, naquela região, a forma encontrada para aumentar a taxa de atendimento se deu pela via da redução do período escolar;

11. Com relação à formação dos professores, predominam aqueles docentes com escolaridade de nível médio, existindo, ainda, nas creches, 10% dos professores que possuem apenas até o fundamental completo;
12. Quanto à infra-estrutura e equipamentos e tecnologias de comunicação e informação colocados à disposição das crianças ou de seus educadores, observa-se uma situação ainda bastante crítica. Boa parte das crianças, em especial nas regiões Norte e Nordeste, é atendida em estabelecimentos sem condições básicas de funcionamento, considerando a faixa etária e as novas demandas tecnológicas;
13. Destaca-se ainda a diferença entre os recursos disponíveis nas escolas públicas e aqueles encontrados em estabelecimentos particulares, o que torna inaceitavelmente desigual o tratamento dado a crianças de uma mesma região;
14. Impressionam, também, quanto aos recursos, as diferenças entre as regiões do país, em especial no setor público, problema que só pode ser resolvido se a União assumir sua responsabilidade de corrigir tais disparidades e de garantir um padrão mínimo nacional de qualidade de ensino (art. 75 da LDB, Lei 9394/96);
15. No que concerne à organização do setor privado, constatou-se, no segmento das creches, o predomínio de estabelecimentos filantrópicos ou comunitários, enquanto para pré-escolas prevalecem instituições de caráter empresarial;
16. É também significativo o fato de que metade das matrículas em creches privadas é viabilizada por convênios com o poder público; no segmento de pré-escola, essa participação é de 17%. O índice é menor, mas considerando que o montante dessas matrículas é maior, não se trata de um número desprezível, em especial no que se refere ao impacto sobre as finanças e ainda quanto ao cumprimento do preceito constitucional (art. 213) que estabelece a prioridade de aplicação em escolas públicas dos recursos da educação;
17. Considerando a realidade do atendimento em 2003 e as metas definidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), o poder público deverá sextuplicar, até 2011, as matrículas em creche (faixa de zero a três anos) e duplicar as da pré-escola (faixa de quatro a seis), um esforço considerável;
18. Estimativa feita pelo Inep (2001) aponta que, para o atendimento dessas metas com simultânea melhoria no padrão de qualidade, o Brasil deveria saltar dos atuais 0,33% para 1,2% do PIB gastos em educação infantil até 2011.

Sobre a abrangência e qualidade dos dados disponíveis, vale comentar:

1. O conjunto dos dados obtidos pelo Inep, via Censo Escolar, e aqueles conseguidos no questionário da amostra do Censo do IBGE permitem a construção razoável do perfil de condições de oferta e atendimento;
2. Faz-se necessário compatibilizar essas duas bases de tal forma que os dados referentes às escolas sejam enquadrados nos setores censitários do IBGE, para que se possam fazer cruzamentos entre a oferta (Censo Escolar) e a demanda (Censo do IBGE);
3. Não foi possível verificar se o questionário da Pnad/IBGE é similar àquele do Censo Demográfico (Amostra), o que permitiria um acompanhamento mais próximo da evolução do atendimento por unidade de federação, com exceção da zona rural na região Norte;
4. É preciso consultar a equipe do Inep sobre a possibilidade de, a partir do banco de dados do Censo Demográfico (resultado da Amostra), se obter a taxa de escolarização por etnia, renda familiar e escolaridade dos pais, desagregados por rede pública e privada (a partir da análise do questionário isso parece possível), o que daria maior refinamento à informação;
5. Faz-se necessária a inclusão de um filtro na base dados do Inep, de forma que, diante da solicitação de informações sobre “creches” (alunos/turma, duração da jornada diária, infra-estrutura e equipamentos, por exemplo) seriam consideradas apenas as respostas referentes à faixa etária de zero a três anos;
6. Ainda que pareça redundante, vale a pena incluir no item 27 (bloco 1) do questionário do Censo Escolar 2004 uma explicação sobre as faixas etárias correspondentes a creche e pré-escola, segundo a legislação;
7. O Bloco 5 do questionário do Censo Escolar de 2004 poderia ser repensado, de forma a ficar mais fácil identificar os dados das creches “pelo critério LDB” (faixa de zero a três anos): por exemplo, o item “2” desse bloco aceita a entrada de dados de matrículas em creche de crianças de nove anos ou mais (nascidos antes de 1995).

## BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Política nacional de Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/Coedi, 1994.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/Coedi, 1997.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Referencial Nacional Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB n. 1, de 07 de abril de 1999. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*. Brasília, DF: [s.n.], 1991.
- \_\_\_\_\_. Lei federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da criança e do adolescente*. Brasília, DF: [s.n.], 1990.
- \_\_\_\_\_. MEC/Inep. Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.82, n. 200-202, p. 117-136, jan./dez. 2001. (publicada em 2003)
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília: [s.n.] 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Brasília, DF: [s.n.], 1996.
- CAMPOS, M. M. Educação infantil no primeiro mundo: uma visão daqui debaixo do Equador. In: ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M. M. (Org). *Creches e pré-escolas no hemisfério norte*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 323-353
- \_\_\_\_\_. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de Educação Infantil. In: *Por uma política de formação do profissional em Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/SEF/Coedi, 1994, p. 32-42.
- \_\_\_\_\_. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: MACHADO, M. L. A. (Org). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

- CORREA, B. C. Possibilidades de participação e qualidade na educação infantil. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- \_\_\_\_\_. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002.
- \_\_\_\_\_. Considerações sobre qualidade em educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, jun. 2002.
- EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAM, G. *As cem linguagens da criança*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- FARIA, A. L. G. *Educação pré-escolar e cultura: para uma pedagogia da Educação Infantil*. Campinas: Cortez, 1999.
- GHEDINI, P. O. Entre a experiência e os novos projetos: a situação da creche na Itália. In: ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M. M. (Org). *Creches e pré-escolas no hemisfério norte*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 189-210.
- GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em aberto*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2000.
- GUNNARSSON, L. A política de cuidado e educação na Suécia. In: ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M. M. (Org). *Creches e pré-escolas no hemisfério norte*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 135-187.
- HADDAD, L. *A creche em busca de identidade*. São Paulo: Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. Substituir ou compartilhar? O papel das instituições de educação infantil no contexto da sociedade contemporânea. In: MACHADO, M. L. A. (Org). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- HERON, A. Cuidado e educação do pré-escolar nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 38, p. 50-86, ago.1981.
- JENSEN, J. J. Educação infantil na Comunidade Européia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília. *Anais [...]* Brasília, DF: [s.n.] 1994, p. 157-164.
- KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. São Paulo: Cortez, 1995.

- \_\_\_\_\_. A pré-escola como direito. *Idéias*, São Paulo, n. 2, p.13-16, 1988.
- KUHLMANN Jr., M. As exposições internacionais e a difusão das creches e jardins de infância (1867 - 1922). *Pro-posições*, Campinas, v.7, n.3 [21], p.24-35, nov.1996.
- \_\_\_\_\_. Educação Infantil e currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Orgs.). *Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados - FE/Unicamp; São Carlos: UFSCar; Florianópolis, SC: UFSC, p. 51-65, 1999.
- \_\_\_\_\_. Histórias da Educação Infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n.14, p. 5-18, mai./jun./jul./ago. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- MACHADO, M. L. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 17-25.
- OLIVEIRA, Z. M.; MELLO, A. M.; VITÓRIA, T.; FERREIRA, M. C. R. *Creches: crianças, faz-de-conta & cia*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ROCHA, E. A. C. *A pesquisa em Educação Infantil no Brasil*. Santa Catarina: UFSC/Núcleo de Ciências da Educação/Núcleo de publicações, 1999.
- ROSEMBERG, F. (Org.). *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989.
- \_\_\_\_\_. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar. 2002.
- \_\_\_\_\_. Qualidade na Educação Infantil: uma perspectiva internacional. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília. *Anais [...]* Brasília, DF: [s.n.] 1994, p. 154-156.
- ROSSETI-FERREIRA, C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, mar. 2002.
- SILVA, I. O. A profissionalização do professor da educação infantil: questões sobre a formação dos profissionais que estão em serviço. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.



SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília, DF. **Anais.**  
Brasília, DF, 1994.

SOUZA, S. J.; KRAMER, S. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos.* São Paulo: Loyola, 1991.

ZABALZA, M. A. *Qualidade em Educação Infantil.* Porto Alegre: Artmed, 1998.

# QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL:ALGUNS RESULTADOS DE PESQUISAS

*Maria Malta Campos  
Jodete Fullgraf  
Verena Wiggers*

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre a qualidade da educação para crianças de zero a seis anos oferecida nas instituições do setor adquiriu maior destaque a partir da década de 1990, acompanhando as mudanças políticas e legais que surgiram com a redemocratização do país.

O fim da década de 70 e os anos 80 foram marcados por diversas mobilizações da sociedade civil que demandavam a extensão do direito à educação para as crianças pequenas: movimentos de bairro e sindicatos nas grandes cidades lutavam por acesso a creches; grupos de profissionais e especialistas da educação mobilizavam-se para propor novas diretrizes legais; prefeituras procuravam dar resposta à demanda crescente, criando e/ou ampliando o atendimento institucional. No âmbito dos movimentos sociais, a demanda por creches era vista da perspectiva do direito da mãe trabalhadora; em outro espaço de mobilização, os movimentos pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes lutavam principalmente pelo atendimento àqueles pertencentes a famílias consideradas em situação de risco (CAMPOS, 1999).

A qualidade da educação oferecida nas instituições de educação infantil ficou em segundo plano naquele período: a ampliação do atendimento em creches deu-se principalmente por meio do repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas e/ou comunitárias, que freqüentemente operam em condições precárias; pré-escolas municipais aumentaram a oferta de vagas muitas vezes colocando maior número de crianças por turma e/ou desdobrando os turnos de funcionamento diário, como a cidade de São Paulo, onde as Escolas Municipais de Educação Infantil – Emeis, para crianças de quatro a seis anos até hoje atendem em três turnos (das 7h às 11h; das 11h às 15h; das 15h às 19h), e as classes agrupam até 40 crianças (CORREA, 2003).

A preocupação com a baixa qualidade do atendimento foi crescendo à medida que foram surgindo os primeiros estudos sobre as condições de funcionamento dessas instituições, principalmente creches vinculadas a órgãos de bem estar social revelando precárias condições de prédios e equipamentos, falta de materiais pedagógicos, baixa escolaridade e ausência de formação de educadores, inexistência de projetos pedagógicos e dificuldades de comunicação com as famílias.

Um estudo sobre os programas de educação infantil implantados no estado de Mato Grosso entre 1983 e 1990 (SILVA, 1999) exemplifica as políticas sociais que levaram a essa situação nas instituições voltadas à população mais pobre: com o intuito de ampliar o atendimento a baixo custo, foram desenvolvidos projetos que utilizavam espaços adaptados e pessoal não qualificado, em convênios federais com entidades e municípios.

Outro trabalho recupera a trajetória das creches e escolas comunitárias das favelas cariocas, uma rede, que surge no contexto dos movimentos sociais das décadas de 70. Apoiada inicialmente por um acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e a prefeitura do Rio de Janeiro para a favela da Rocinha, essa estrutura expande-se para outras favelas da cidade, formando uma rede de baixa qualidade, vinculada ao órgão municipal de assistência social, funcionando precariamente, atendendo interesses políticos clientelistas e recebendo crianças que não encontram lugar nas escolas regulares (TAVARES, 1996).

Rosemberg (2003) mostra como essa orientação de ampliação a baixo custo, adotando as chamadas soluções de emergência, foi privilegiada por organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco e o Unicef que atuam nos países em desenvolvimento. Fullgraf (2002) também constatou, no processo de expansão do atendimento em Florianópolis (SC), em um período de 25 anos, o crescente recurso ao conveniamento como meio de ampliar as matrículas, minimizando os gastos.

Muitos estudos mostraram que esses baixos custos foram obtidos com o repasse de encargos para as próprias famílias que se buscava assistir, utilizadas como fonte de financiamento e/ou de trabalho não remunerado. Merchede (1998) traz um exemplo dessa situação, ao comparar os custos de duas instituições do Distrito Federal, levando em consideração os gastos dos pais.

A preocupação com a baixa qualidade da educação infantil trouxe a criança para o centro das discussões: percebia-se que era necessário basear o atendimento no respeito aos direitos da criança, em primeiro lugar, para que fosse possível

mostrar a legisladores e administradores a importância da garantia de um patamar mínimo de qualidade para creches e pré-escolas. Foi principalmente no âmbito da atuação de grupos ligados à universidade e aos profissionais da educação que se formularam os princípios que seriam acolhidos pela Constituição Federal de 1988 e que foram em grande parte conservados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1996.

A principal mudança foi a definição da educação infantil como primeira etapa da educação básica (composta também pelo ensino fundamental obrigatório de 8 anos e pelo ensino médio), o que significou, na prática, a exigência de que prefeituras e outras instâncias governamentais transferissem para os órgãos de educação a responsabilidade pelas redes de creche.

O segundo aspecto importante dessas reformas foi a exigência para professores e educadores de crianças pequenas, de formação prévia, preferencialmente em nível superior, mas admitindo-se ainda o curso de magistério em nível médio.

Essa exigência vem sendo aceita com alguma dificuldade pelos sistemas de educação, especialmente no caso das creches. Ao mesmo tempo que, muitos estados e prefeituras organizaram cursos de formação para os educadores leigos que já trabalhavam nessas instituições, outros têm contestado essa exigência e buscado subterfúgios, como por exemplo, a contratação de educadores como se desempenhassem atividades de limpeza, para fugir ao requisito de formação prévia.

O início do novo século, assim, dá continuidade a esse processo de mudanças desencadeado pelas reformas da década anterior. É um período de ajustes e adaptações, que ainda enfrenta grandes dificuldades para alcançar as desejadas melhorias de qualidade.

## **A atuação do Ministério da Educação e das demais instâncias federais**

A Constituição e a LDB determinaram que a responsabilidade pela oferta de educação infantil é dos municípios. Dessa maneira, os órgãos federais responsabilizam-se principalmente pela orientação sobre os padrões de atendimento que devem ser seguidos pelos sistemas educacionais estaduais e municipais, incluindo-se as escolas privadas e as instituições subvencionadas com recursos públicos.

No período entre a promulgação da Constituição (1988) e a aprovação da LDB (1996), o Ministério da Educação – MEC, reforçado inicialmente pelos compromissos assumidos internacionalmente na Conferência de Jomtien, desempenhou importante papel na formulação de diretrizes para a educação infantil, publicando documentos, promovendo estudos e debates, elaborando propostas curriculares e apoiando a mobilização da área em diversos espaços (MACHADO; CAMPOS, 2004).

O documento *Crerios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianas*, de 1995, era composto por um cartaz contendo os doze crerios para a unidade creche, uma fita de vdeo – *Nossa creche respeita crianas* – e um folheto com sugestes para discussao em grupos. Seu contedo baseou-se em uma experiencia de assessoria e intervencao em creches conveniadas do municpio de Belo Horizonte, que contou com a parceria de diversas instituicoes e de orgaos da prefeitura. Reflete, assim, a realidade encontrada nessas creches, que pela primeira vez contavam com uma superviso sistematizada da prefeitura. Procurou abordar os problemas concretos observados e as dificuldades que as equipes de educadoras leigas enfrentavam no cotidiano, comum a maioria das instituicoes que atendem crianas pequenas das classes populares em todo o pais.

Em 1988 foi publicado outro importante documento, fruto de uma discussao organizada no ambito dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educacao, com o titulo *Subsidios para credenciamento e funcionamento de instituicoes de educacao infantil*. Com diversos textos sobre aspectos como espaco fisico, saude, formacao de pessoal, entre outros, a publicacao seria uma referencia para as regulamentacoes a serem adotadas pelos conselhos nos processos de autorizacao e orientacao do funcionamento de instituicoes de educacao infantil em seus estados e municpios.

Tambem o Conselho Nacional de Educacao assumiu seu papel de orientador da implantacao das novas diretrizes legais, aprovando uma serie de pareceres com normas para a absorcao das creches pelos sistemas de educacao, assim como instrucoes curriculares para as instituicoes e para os cursos de formacao de professores de educacao infantil e das primeiras series do ensino fundamental.

Em 1998, o MEC publicou o *Referencial Curricular Nacional para a Educacao Infantil* – RCNEI, em tres volumes enviados a escolas de todo o pais, oferecendo subsidios para os projetos pedagogicos das prefeituras e das unidades de educacao infantil.

Paralelamente a esses esforços, o debate sobre o Plano Nacional de Educação – PNE desenvolvia-se nas organizações da sociedade civil e no Congresso Nacional (DIDONET, 2001). Aprovado em 2000, após longos debates, o plano prevê padrões mínimos de infra-estrutura para as instituições de educação infantil, que assegurem:

- *espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;*
- *instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;*
- *instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;*
- *ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;*
- *mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;*
- *adequação às características das crianças especiais.*

O PNE também define metas de expansão do atendimento para creches e pré-escolas em nível nacional. No entanto, a aprovação do novo sistema de financiamento da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, implantado no país a partir de 1998, não conferiu prioridade à expansão da educação infantil (GUIMARÃES; PINTO, 2001). Dessa forma, as novas diretrizes legais que apontam para melhorias na qualidade do atendimento não puderam ser traduzidas em efetivas medidas práticas na escala necessária. A distância entre a legislação e a realidade continua a caracterizar grande parte da educação infantil no país, como se verá a seguir.

Nesse contexto, as mobilizações da sociedade civil, agora articuladas nos Fóruns de Educação Infantil locais e no Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, em âmbito nacional, cumprem importante papel, atuando no sentido de converter em realidade o que foi conquistado na lei.

## **2. A qualidade da cobertura da educação infantil em relação à população de crianças de zero a seis anos no país**

Uma concepção democrática de qualidade não pode se esquivar de considerar o tipo de acesso que a população tem às creches e pré-escolas. Em um país populoso como o Brasil, onde a faixa etária de zero a seis anos corresponde a 13,3% do total de habitantes, chegando, em alguns estados, a mais de 17% (INEP, 2002, p.

17), com grandes desigualdades regionais e de renda, é importante verificar “quem” tem acesso a “que tipo” de atendimento educacional.

Kappel (2003) realizou um estudo com base em dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo MEC para o período de 1995 a 2001. São essas as principais fontes de dados estatísticos sobre o atendimento educacional no país, sendo que o IBGE colhe seus dados nos domicílios, em censos demográficos decenais e pesquisas anuais, e o MEC obtém informações de matrícula fornecida pelos sistemas de ensino, que realizam sua coleta junto às escolas. Como mostrou Rosemberg (1999), a contagem do IBGE apresenta sempre números mais altos de crianças atendidas, o que pode ser explicado pelo fato de que muitos serviços utilizados pelas famílias não são supervisionados e contabilizados pelos órgãos educacionais, existindo à margem dos sistemas de ensino públicos e privados regulares.

O trabalho de Kappel mostrou que no período considerado houve crescimento do número de matrículas; entretanto, grande parte das crianças ainda continuava excluída do acesso à educação infantil em 2001. Nesse ano, apenas 10,6% das crianças entre zero e três anos e 57,1% daquelas entre quatro e seis anos estavam matriculadas em creches e pré-escolas. Kappel, Carvalho e Kramer (2001) mostraram também, em trabalho anterior, baseado em dados de 1996 e 1997, a existência de grandes desigualdades de acesso a creches e pré-escolas por idade, faixa de renda, cor/etnia, escolaridade da mãe e do pai, ocupação da mãe, quantidade de pessoas no domicílio, região e por moradia urbana ou rural. Os percentuais de crianças matriculadas eram superiores para aquelas com idade mais próxima dos sete anos, de famílias das faixas de renda médias e altas, de cor branca, com pais, e principalmente mães, de escolaridade mais elevada, mães que trabalham, morando em domicílios com menor número de pessoas, nas regiões mais desenvolvidas e nas zonas urbanas.

Em seu diagnóstico sobre o atendimento em Florianópolis, Santa Catarina, Fullgraf menciona um total de 1.945 crianças de até seis anos registradas em listas de espera nas escolas municipais, pelo censo escolar de 2000. Segundo a autora, a pesquisa verificou que, na falta de vagas, muitas famílias buscam alternativas como creches domiciliares não regulamentadas e algumas começam a acionar os órgãos de Justiça na busca por seus direitos. Na mesma cidade, Lobo e Gonçalves (2001) verificaram que a localização das unidades de educação infantil nos bairros apresenta descontinuidades, agravando o problema do déficit de vagas em muitos locais.

Os dados examinados por Kappel (2003) revelam sérias distorções que ainda subsistem: em 2001 o IBGE registrava um total de 627 mil crianças entre sete e nove anos freqüentando pré-escolas e classes de alfabetização, além de um total de 38 mil crianças com mais de nove anos na mesma situação! Crianças que já deveriam, portanto estar cursando o ensino fundamental, retidas ilegalmente na educação infantil (ver também ROSEMBERG, 1996).

Situação inversa constitui a absorção de crianças de seis anos e até de cinco anos no ensino fundamental, uma tendência que tem se acentuado nos últimos anos. Permitido pela legislação, e adotado pela maioria dos países, esse ingresso antes dos sete anos pode ser prejudicial às crianças nos sistemas locais que ainda apresentam altos índices de repetência nas primeiras séries, o que leva a uma antecipação dessa experiência negativa para muitas crianças. Em 2001, 25,4% das crianças de seis anos e 4,8% das crianças de cinco anos, respectivamente 725 mil e 103 mil, já se encontravam matriculadas no ensino fundamental no país (KAPPEL, 2003).

Os estudos sobre o financiamento da educação no país revelam os enormes obstáculos que se colocam para a ampliação e melhoria da qualidade da educação infantil. Como mostram Guimarães e Pinto (2001), a maioria dos municípios, principais responsáveis pelo atendimento dessa faixa etária, não conta com recursos suficientes para consolidar redes de educação infantil de qualidade. Segundo esses autores, seria necessário o aporte de novos recursos federais para que as metas de expansão definidas no PNE saiam do papel. Como mostrou o estudo de Barreto (2003) sobre o período de governo anterior (1998-2002), ocorreu exatamente o inverso na definição de prioridades do poder executivo federal.

## **Revisão bibliográfica sobre qualidade da educação infantil**

Ao longo da última década, a produção de pesquisa e estudos sobre educação infantil cresceu significativamente no país. Essa produção é divulgada principalmente em eventos acadêmicos e revistas de educação. Por vezes resulta de trabalhos em programas de mestrado e doutorado, outras por iniciativa de secretarias de educação ou Organizações não Governamentais – Ongs, que encomendam diagnósticos sobre o atendimento. Esses estudos fornecem dados significativos sobre a qualidade da educação infantil em diversos contextos e sob diferentes aspectos.



## I. Metodologia

Este levantamento teve como objetivo principal a coleta de resultados recentes de pesquisas sobre a qualidade da educação infantil nas instituições brasileiras e não visou a uma análise crítica dessa produção seguindo o modelo de um estado da arte. Na busca e seleção dos textos, foi utilizado o critério da pertinência ao tema da qualidade, com preferência a trabalhos que trouxessem dados empíricos sobre a realidade pesquisada. Foram incluídos textos que refletiam a qualidade e sua avaliação numa perspectiva teórica, ou apresentavam análise de políticas e/ou legislação pertinentes

Na escolha do período - 1996 a 2003 - optou-se por iniciar com o ano da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, marco legal da nova realidade da educação no país, que impactou significativamente os sistemas e as políticas educacionais nas diversas instâncias governamentais - federal, estaduais e municipais -, provocando mudanças no atendimento público, privado e conveniado à criança de zero a seis anos.

Para o período que antecedeu a aprovação da LDB - de 1980 a 1995 - foram selecionadas obras de referência relacionadas ao tema, utilizando-se como fonte de pesquisa o documento “Educação Infantil - 1983-1996”, da Série “Estado do Conhecimento”, publicado pelo MEC/Inep em 2001.

O levantamento referente ao período de 1996 a 2003, após a vigência da nova LDB, localizou estudos publicados nas principais revistas brasileiras de educação e apresentados no mais importante evento científico da área, a Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação - ANPED, no Grupo de Trabalho Educação da Criança de zero a seis anos (GT 7).

Os textos selecionados foram lidos e resumidos. Para que os focos de análise não se perdessem e para padronizar os resumos, foi criado um roteiro de leitura baseado nas categorias indicadas no Projeto de Revisão de Políticas e Serviços em Educação Infantil desenvolvido em parceria entre o MEC e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - Unesco/OCDE:

<p><i>Pedagogia e treinamento integrados</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual o nível de integração entre o conteúdo, a prática e o treinamento de pessoal nos serviços de atenção à primeira infância, nos serviços de educação pré-escolar e na educação escolar formal?</li> <li>• Como a política e os sistemas podem ser adaptados para integrar serviços de atenção e educação e para facilitar a transição da criança da Educação e Cuidados com a Primeira Infância - ECCE para a educação escolar formal?</li> </ul>
<p><i>Recursos físicos e materiais de apoio</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A infra-estrutura física dos serviços de ECCE é adequada? Que melhorias são necessárias com mais urgência, e como podem ser mobilizados os recursos necessários?</li> <li>• Os materiais para ensino e aprendizagem em ECCE são adequados em termos quantitativos, culturais e de desenvolvimento? Quais são as melhores práticas no desenvolvimento e na provisão de materiais de qualidade que podem ser aplicadas em maior escala?</li> </ul>

Essas questões serão retomadas nos comentários finais deste texto.

### 1.1. Artigos publicados em periódicos

As revistas de educação foram pesquisadas na base de dados da Biblioteca Ana Maria Poppovic da Fundação Carlos Chagas - FCC. Foram selecionados os seguintes periódicos ali indexados: *Cadernos Cedes*, *Cadernos de Pesquisa*, *Educação e Pesquisa*, *Educação & Realidade*, *Educação & Sociedade*, *Em Aberto*, *Ensaio*, *Estudos em Avaliação Educacional*, *Pro-Posições*, *Revista Brasileira de Educação*, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

Os *Cadernos Cedes* são publicações monotemáticas, do Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes, da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, que também edita a revista *Educação & Sociedade*, os *Cadernos de Pesquisa* e a revista *Estudos em Avaliação Educacional* são publicações da Fundação Carlos Chagas, de São Paulo; a *Revista Brasileira de Educação* é publicada pela ANPED; a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* e a publicação monotemática *Em Aberto* são editadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, do MEC, em Brasília; *Ensaio* é uma publicação da Fundação Cesgranrio, do Rio de Janeiro; *Educação e Pesquisa* é a revista da Faculdade de

Educação da Universidade de São Paulo – USP; *Educação & Realidade* é publicada pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e *Pro-Posições* é publicada pela Faculdade de Educação da Unicamp .

No sistema de busca da FCC, a partir dos descritores *creche e educação infantil*, foram localizadas 240 referências. Esses dois descritores abarcam as referências a trabalhos sobre pré-escolas. Com base nas datas de publicação e nos títulos, foram selecionados 41 artigos para leitura e resumo. Posteriormente, foi feita uma nova análise das listagens e selecionados mais nove títulos. Alguns dos periódicos inicialmente incluídos foram descartados por não conterem dados de pesquisa, restando aqueles já mencionados acima.

## 1.2. Trabalhos apresentados na Reunião Anual da ANPEd

Esses trabalhos constam de disquetes e CD-ROMs editados pela ANPEd e de sua página na internet. Seus títulos e resumos também são encontrados nos *Programas* editados para as reuniões. As buscas foram realizadas entre julho e agosto de 2004. As referências incluem trabalhos e pôsteres apresentados no GT 7 da ANPEd, dos quais foram selecionados 30 títulos e resumos. Foram descartados os textos não localizados na íntegra, por não constarem por extenso no CD-ROM ou na página da ANPEd, e entre aqueles disponíveis em ambas as mídias, optou-se pelos publicados nos periódicos mencionados. Chegou-se, assim, ao total de 18 trabalhos.

## 1.3. Características dos textos e sua utilização na revisão

Em anexo encontram-se dois quadros que mostram a distribuição desses textos: 1) por periódico e por ano; 2) por ano de realização da reunião da ANPEd.

A característica mais interessante dos artigos selecionados é que uma parte significativa foi publicada em números especiais e/ou temáticos, ou em dossiês temáticos de algumas revistas: 21 dentre 50. Desses 21, dez constam do *Em Aberto* “Educação infantil: a creche, um bom começo”. Isso pode ser constatado nas referências da Bibliografia.

Tanto os artigos, como os trabalhos apresentados na ANPEd, muitas vezes resultam de dissertações ou teses, cujos dados principais são resumidos. Em alguns casos, a mesma dissertação ou tese pode fundamentar mais de um artigo.

O aproveitamento das informações foi realizado livremente, ao longo desta revisão. Textos com descrição e/ou análise de dados sobre políticas de atendimento,

diagnósticos de redes de educação infantil, estudos de caso sobre instituições e relatos de experiência foram utilizados para fundamentar os temas abordados: “formação de profissionais”, “propostas pedagógicas”, “condições de funcionamento”, “práticas educativas” e “relações com as famílias”. Os textos considerados do tipo conceitual e/ou teórico pertinentes à questão da qualidade, sobre a história recente da educação infantil no país, e aqueles que abordam aspectos das políticas oficiais de atendimento e da legislação foram utilizados na parte introdutória e ao longo do trabalho, quando necessário. O estudo de Rocha (1999) sobre a produção da ANPEd no período anterior a 1996 foi destacado, por trazer uma boa revisão sobre os antecedentes da produção aqui analisada.

Na Bibliografia constam dois conjuntos de textos: primeiro os 60 títulos resumidos a partir do levantamento sobre a produção de 1996 a 2003 e em seguida os trabalhos localizados com base no mencionado estado da arte (MEC/Inep, 2001), assim como outras referências utilizadas no texto.

## **2. A produção da ANPEd entre 1990 e 1996, segundo estudo de Rocha (1999)**

O artigo de Rocha oferece um interessante panorama sobre a produção apresentada na ANPEd no período anterior ao coberto por esta revisão. A autora analisa 122 textos, 110 apresentados no GT 7 e 12 em outros grupos temáticos.

Rocha observa que um número crescente de pesquisas investiga os diferentes aspectos das relações travadas nas instituições de educação infantil e que há uma significativa ampliação dos trabalhos que se voltam ao acolhimento das crianças de até três anos em instituição de tempo integral. A tendência anterior de discutir questões relacionadas às políticas educacionais é substituída por maior presença de estudos que analisam experiências regionais ou locais. Esses reafirmam a prevalência do acesso às instituições de educação infantil para crianças de quatro a seis anos, em tempo parcial, o que acaba por privilegiar segmentos sociais já favorecidos.

Outros temas analisados são: a diversidade das características dos profissionais da creche, que resulta em baixa qualidade do trabalho, no qual a criança é desconsiderada como elemento central para a elaboração das propostas pedagógicas; a influência de estudos de outros países nos modelos educativos e na reflexão sobre a realidade nacional; o jogo e a brincadeira relacionados à linguagem, com o reconhecimento de seu papel mediador. A área da linguagem (incluindo a escrita) recebe a atenção de um grande número

de trabalhos, nos quais predominam, como temática mais estudada, o impacto das interações com o adulto na compreensão e na constituição da linguagem pela criança.

O levantamento também indica que as pesquisas apresentam indicativos para a prática pedagógica, como valorização do jogo e da exploração do ambiente, favorecimento das interações criança-criança pela estruturação e diversificação de objetos e do espaço, exploração de situações significativas, interações com os adultos, incorporação do folclore e das brincadeiras tradicionais, bem como da literatura infantil, associados a um conjunto de atividades de expressão.

Por outro lado, são poucas as pesquisas que incluem determinações socioculturais como classe, gênero e etnia: a maior parte dos trabalhos trata de uma criança abstrata, referida no singular, sem distinção das multiplicidades que a determinam e a constituem. Os estudos que procuram dar voz às crianças, em geral concluem que incorporam de forma precoce uma visão escolar, onde prevalece a autoridade e o controle do professor.

Há pesquisas que discutem a formação de professores, sobretudo aquela oferecida pelos cursos superiores de pedagogia e suas implicações para a prática pedagógica, destacando situações de redimensionamento da atuação a partir dos estágios supervisionados. Outros articulam formação regular com formação em serviço dos professores, sobretudo nas redes públicas. A relação pesquisa-ensino é apontada em alguns trabalhos como eixo fundamental na formação, destacando-se nesse caso o papel de algumas creches universitárias públicas que têm sustentado muitas dessas iniciativas, orientando novas práticas a partir de suas próprias experiências.

As relações entre adultos só se fazem presentes de forma indireta nos dois estudos sobre a interação creche-família. Entre as pesquisas analisadas são reduzidos os trabalhos que investigam a identidade específica desses profissionais. São também limitados os estudos que se preocupam com os efeitos da pré-escola e sua relação com a desigualdade socioeconômica. Nesse aspecto, a autora chama atenção para a necessidade de associar a discussão sobre qualidade ao problema das desigualdades sociais, articulação que ela não encontrou na maioria dos estudos examinados. Critica também os textos que defendem a indissociabilidade entre o cuidado e a educação das crianças pequenas, mas negligenciam a dimensão do cuidado em sua abordagem.

### **3.A qualidade da educação infantil nos estudos divulgados no período 1996-2003**

#### **3.1. Profissionais de educação infantil e sua formação**

Um dos principais critérios utilizados internacionalmente para avaliar a qualidade de escolas em qualquer nível de ensino é o tipo de formação prévia e em serviço dos professores ou educadores que trabalham diretamente com os alunos.

No Brasil, anteriormente à nova legislação, as duas principais modalidades de atendimento a crianças de zero a seis anos encontravam-se vinculadas a diferentes setores governamentais. As pré-escolas, atendendo crianças de quatro a seis anos em meio período diário, sempre estiveram ligadas aos sistemas de ensino, funcionando em classes anexas a escolas primárias, ou em unidades próprias de educação infantil. Nessas escolas, exigia-se professoras (em sua maioria mulheres) formadas no curso de magistério em nível secundário, já existindo, em alguns sistemas, percentuais significativos de profissionais de nível superior. Em algumas regiões, subsistiram atendimentos de caráter emergencial, geralmente sob a forma de convênios, que admitiam educadoras leigas. Por outro lado, as creches estavam, em sua maioria, subordinadas a órgãos de bem estar social, geralmente funcionando em período integral, atendendo a faixa etária de zero a seis anos, seja sob administração direta das prefeituras e governos estaduais, seja em regime de conveniamento com órgãos públicos ou eventualmente, Ongs nacionais e internacionais. Na área de bem-estar social era rara a exigência de formação prévia em curso de magistério ou nível mínimo de escolaridade para adultos que trabalhavam diretamente com as crianças (TAVARES, 1996). Quando muito, propiciava-se alguma formação em serviço, de maneira não sistemática, por meio de estruturas de supervisão ou assessorias externas.

Com a recente absorção das creches pelos sistemas educacionais, ainda em processo, há a exigência legal de formação dessas educadoras. Diversas estratégias vêm sendo utilizadas para enfrentar esse desafio: organização de cursos supletivos para educadoras leigas que já trabalham nas creches, substituição por professores formados em cursos de magistério, utilização, em cada turma, de duplas com uma professora e uma auxiliar, e assim por diante (YAMAGUTI, 2001; VIEIRA, 1999). Observa-se uma tendência a maior exigência de formação para turmas nas faixas mais próximas de sete anos. Reforçando essa tendência, as professoras formadas que vão trabalhar em educação infantil preferem assumir as turmas de crianças maiores (TOMAZZETTI, 1997).

Dados referentes ao ano de 2002 mostram que no Brasil, 64% das funções docentes na pré-escola contavam com nível médio e 23% com nível superior, restando, portanto, um contingente de funções preenchidas por pessoal não habilitado (MEC/INEP, 2003, p.23). Na creche, entretanto, setor no qual as estatísticas do MEC não abrangem todos os estabelecimentos, as deficiências de formação são mais graves. No Município de São Paulo, onde as creches formam, desde os anos 80, uma espessa rede direta e conveniada, os números comprovam a afirmação. Em 2001, quando a rede direta foi transferida para a Secretaria de Educação, 50% das chamadas Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - ADIs tinham menos que nível médio de escolaridade e 40% tinham nível médio sem magistério, enquanto na rede de pré-escolas Escolas Municipais de Educação Infantil - Emeis, todas as professoras tinham, pelo menos, formação no magistério e 60% curso superior. (PMSP, 2001, apud CAMPOS, 2003). Outro exemplo são creches e pré-escolas comunitárias da Baixada Fluminense: apenas 27% dos 245 educadores titulares possuíam formação em magistério e menos de 2% em nível superior (FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL, 2001, p.49).

Levantamento realizado nos 91 municípios do estado do Rio de Janeiro por pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica - PUC do Rio de Janeiro (KRAMER et al. 2001; CORSINO e NUNES, 2001), que obteve informações de 54 dentre eles, revelou sérios problemas de qualidade no aspecto da formação prévia e em serviço dos profissionais. Ainda existiam diferentes exigências quanto à escolaridade e qualificação, conforme se tratasse de auxiliares ou professoras: em 50 municípios era exigido o curso de magistério para as professoras; 22 só exigiam ensino fundamental para as chamadas auxiliares; e 25 municípios não sabiam informar o nível de formação dessas auxiliares. O acesso por concurso não adota provas específicas para educação infantil em mais de 70% desses municípios e os planos de carreira existem em apenas metade deles.

O levantamento também recolheu diversas informações sobre a supervisão e a formação em serviço. A maioria dos municípios que enviaram informações declarou desenvolver projetos de formação, mas apenas metade deles tem propostas específicas para a educação infantil.

Quanto aos diretores, a grande maioria chega ao cargo por indicação; somente onze municípios adotam o processo de eleição para a escolha dos diretores. A formação no nível médio é exigida em 40 municípios para a pré-escola e em 30 para a creche. Apenas sete exigem curso superior para diretores de pré-escola e seis para creche.

Outros dados revelam a segmentação e a heterogeneidade das redes escolares municipais, que interpretam a seu modo a legislação e não recebem orientação nem apoio dos órgãos estaduais. Assim, por exemplo, a incorporação das crianças de seis anos ao ensino fundamental parece ocorrer ao acaso das decisões isoladas de cada prefeitura, de forma que sistemas de municípios vizinhos apresentam maneiras muito diferentes de organizar as séries e sua articulação (ou falta de) com a educação infantil.

No material revisto nesse trabalho, encontram-se relatos de diagnósticos realizados em municípios de diversas regiões, que incluem dados sobre educadores e professores.

Em Fortaleza (CE), Cruz (2001) realizou levantamento sobre creches comunitárias que recebiam subsídios públicos, estudando, entre outros aspectos, uma amostra de 25 educadoras. A maioria delas era bastante jovem, entre 20 e 28 anos, negra, com pouca escolaridade, recebia baixos salários e trabalhava em condições precárias. Mesmo assim, em geral mostravam-se satisfeitas com o trabalho. Revelavam, no entanto, visões bastante negativas das crianças e suas famílias, além de uma concepção da função da creche predominantemente assistencial.

Na cidade de Florianópolis (SC) Rocha e Silva Filho (1996) produziram um diagnóstico sobre uma amostra de 20% das instituições de educação infantil, levantando dados sobre 464 profissionais de diversas funções. A maioria dos professores tinha formação secundária ou em nível superior. Na rede particular identificou-se 10% de professores sem formação adequada. Já nas creches domiciliares, nenhum dos adultos que atuavam com crianças tinha qualquer formação. Naquelas instituições que atendiam as crianças em tempo integral foi encontrada uma maior concentração da categoria “outros profissionais”. Cerca da metade da amostra possuía vínculo empregatício formal. Os autores concluíram que seria urgente uma “definição de políticas de valorização de recursos humanos, via formação, profissionalização, carreira e salário”.

No município do Rio Grande (RS), Sayão e Mota (2000) caracterizaram uma amostra de 48 professoras estaduais, 70 da rede municipal, 84 da rede privada e 21 de entidades não governamentais. Foi constatada a inexistência de atendimento público para a faixa de zero a três anos. Os níveis de qualificação encontrados para os profissionais de educação infantil foram bastante precários: possuíam diploma de magistério apenas 13% na rede estadual, 29% na municipal, 27% na particular e 33% na rede não governamental; contavam com curso de



pedagogia apenas 13% na rede estadual, 9% no município, 11% na rede particular e 5% nas instituições não governamentais. As maiores ocorrências (de 47 a 57%) foram encontradas na categoria “outros profissionais”. Esse dado, ao lado daquele que aponta 10% de professoras com idade abaixo de 20 anos, faz supor que um grande contingente de educadores apresenta baixa escolaridade e falta de qualificação. Grande número dos professores das escolas privadas e não governamentais não contavam com contratos de trabalho formalizados. Também foi nessas instituições que se registrou uma maior concentração de profissionais com poucos anos de experiência.

Em Niterói (RJ), Vasconcellos (2001) realizou uma pesquisa em 13 unidades de educação infantil, colhendo dados sobre 210 profissionais. Nesse caso foi observado o emprego crescente de profissionais com nível superior, recebendo, entretanto, baixos salários e manifestando dificuldade em conciliar os papéis de educação e cuidado. Posteriormente, a mesma pesquisadora desenvolveu um projeto de pesquisa-ação com algumas profissionais desse município, no qual observou a importância de se garantir programas de formação em serviço para o aperfeiçoamento do trabalho educativo com crianças pequenas.

Outros trabalhos de menor escala preocuparam-se em olhar de mais perto a prática de professoras e educadoras em instituições de educação infantil, observando seu cotidiano com as crianças e recolhendo depoimentos. Os resultados não foram muito diferentes daqueles registrados na pesquisa de Cruz sobre as creches comunitárias de Fortaleza. Maranhão (2000), em estudo de caso que focalizou a questão da saúde em um berçário de creche, identificou a concepção de mal necessário para crianças caracterizadas como carentes, frágeis e dependentes. Dados empíricos revelaram que as educadoras reconhecem necessitar de certo saber para desempenhar tarefas de cuidado, e que tais conhecimentos são construídos “no próprio desenrolar do trabalho com as crianças, trocando experiências com aqueles que já cuidaram dos filhos, sobrinhos e netos ou que estão há mais tempo na creche”.

Uma revisão sobre teses e dissertações que continham dados sobre crianças de até três anos (STRENZEL, 2001) aponta a mesma falta de clareza das educadoras sobre seu papel, o que as leva a confundir as competências da creche e da família, sem distinguir espaço público do privado.

Micarello (2003) entrevistou profissionais de secretarias municipais de educação de um mesmo estado, sobre a formação de pessoal na educação infantil. Os depoimentos trazem o reconhecimento dos técnicos de que, na ausência de

melhor qualificação, as educadoras mobilizam experiências pessoais, principalmente como mães e, ao longo dos anos de atuação nas escolas, vão construindo um saber baseado no desempenho desses dois papéis: mãe e professora. As entrevistas atestam a precariedade dos cursos de magistério, com estágios meramente formais que não preparam professores para a realidade a ser enfrentada. Limitações também verificadas na formação em serviço, pois muitas vezes não existem horários previstos para o planejamento e reflexão em equipe e os modelos adotados não favorecem a integração de teoria e prática.

Cruz (2003) também investigou as experiências de formação de profissionais de educação infantil na cidade de São Paulo entrevistando 21 técnicos formadores de 17 instituições públicas e privadas. Seu foco foi a educação sexual, enquanto componente desses programas. Esses formadores consideram as creches e pré-escolas “carregadas de preconceito” e descrevem, durante a formação, episódios vividos com as crianças no âmbito da sexualidade e dos papéis de gênero, com os quais não sabem lidar e que lhes causam ansiedade. Porém, frente ao conjunto de problemas que devem ser enfrentados, esse tema não ganha prioridade, recebendo intervenções apenas “cíclicas, esporádicas, pontuais e raramente continuadas”.

Outra pesquisa que investigou uma amostra de creches domiciliares do município de Blumenau (SC), constatou que as crecheiras, mesmo recebendo treinamento e supervisão da prefeitura, não tinham clareza sobre seu papel e acreditavam que para cuidar de crianças “basta gostar delas, ter bom senso e não carregar problemas sociais” (BENTO; MENEGHEL, 2003). A pesquisa, que observou essas mulheres em seu cotidiano, registrou que concentram sua atenção nas tarefas de segurança, higiene e alimentação das crianças, atividades desempenhadas por algumas delas. Nos momentos de formação oferecidos pela prefeitura, as crecheiras pouco são ouvidas, estabelecendo-se uma relação de poder entre elas e o órgão responsável pelos convênios.

A confusão de papéis também é registrada por estudo que observou professoras e monitoras que trabalham lado a lado em creches de Campinas (SP) (WADA, 2003). A divisão de tarefas entre quem educa (a professora) e quem cuida (a monitora) acaba por ser reduzida, na prática, apesar das diferenças de salário, formação e jornada de trabalho. Segundo a autora, no cotidiano, as professoras buscam referências nos contextos da casa e da escola, enquanto as monitoras adotam a casa como modelo. Sem preparo adequado, acabam por desenvolver práticas contraditórias.

A pesquisa de Búfalo (1999) chegou a resultados semelhantes ao observar um centro de educação infantil onde professoras e monitoras dividiam o trabalho com crianças de um a dois anos. A autora notou certa hierarquização de tarefas entre as profissionais e ao mesmo tempo uma ambigüidade nos papéis desempenhados. No caso das monitoras, a falta de qualificação e a informalidade estariam levando à desatenção com o planejamento e a avaliação do trabalho com as crianças.

Esses resultados apontam para alguns dos principais problemas da formação de profissionais da educação infantil. Quanto à formação prévia, mesmo professoras com curso de magistério ou até pedagogia, não recebem qualificação necessária para desenvolver seu trabalho educativo, principalmente com crianças menores atendidas nas creches em tempo integral. As educadoras ou monitoras, por sua vez, em sua maioria sem sequer o curso secundário, baseiam seu trabalho no conhecimento doméstico, priorizando atividades de higiene, alimentação e segurança. Os programas de supervisão e formação em serviço, quando existentes, apresentam falhas em sua concepção e, além disso, os profissionais não dispõem de horário remunerado reservado para planejamento e trabalho em equipe.

Essa fase de transição que envolve a transferência das creches para os sistemas educacionais, adiciona desafios para a definição de papéis e a divisão de trabalho nas instituições. Por outro lado, esse processo parece estar abrindo, pela primeira vez, perspectivas de formação em serviço e de qualificação para as educadoras leigas das creches. Ainda assim, como alerta Haddad (1997), esse processo teria de ser acompanhado “por uma profunda revisão e reformulação das funções e objetivos de ambas as instituições frente a responsabilidade pelo cuidado e socialização da criança”.

### 3.2. Propostas pedagógicas e currículo para educação infantil

O relato de Yamaguti (2001) sobre a experiência de integração das creches ao sistema de ensino municipal em São José do Rio Preto, no interior de São Paulo, representa a realidade registrada em muitos outros municípios. Dentre as principais providências adotadas para as creches que migraram do órgão de bem estar, estão a capacitação continuada, o estímulo à retomada dos estudos para os profissionais e a elaboração da proposta pedagógica. Com raras exceções, entretanto, enquanto vinculadas à estrutura de bem estar social, as creches não contavam com programação que contemplates o desenvolvimento integral das

crianças. Geralmente, os documentos orientadores, quando existentes, ocupavam-se dos aspectos de saúde, alimentação e higiene.

Em levantamento nacional realizado pelo MEC (1996), que analisou uma amostra de 45 conjuntos de documentos enviados por estados e municípios de cinco regiões brasileiras, foi constatado que a maioria não incluía propostas para a faixa de zero a três anos, pois a maior parte das creches ainda não se vinculava aos órgãos educacionais. Nos estudos de caso de uma sub-amostra de cinco capitais de estados, com entrevistas e visitas a unidades de educação infantil, as conclusões mostram que os setores ligados à educação estavam gradativamente assumindo o atendimento da faixa de zero a seis anos. Também apurou que a maioria dos estados e capitais possuía currículos/propostas pedagógicas, muitos restritos ao segmento pré-escolar. Ao lado de iniciativas promissoras, se registraram desvios, como a permanência das “classes de alfabetização” entre a pré-escola e a primeira série do ensino fundamental (então chamado de 1º grau) e a escolarização precoce das crianças de quatro a seis anos, expressa na rigidez dos modelos pedagógicos adotados no cotidiano. Esse estudo, rico em observações e sugestões, detectou muitos problemas que ainda persistem nos sistemas educacionais, como por exemplo, a desarticulação entre o discurso das equipes técnicas, as práticas dos educadores e o teor dos documentos das propostas.

No período que se seguiu à aprovação da LDB, o debate sobre as concepções pedagógicas e o currículo para a educação infantil, agora abrangendo as crianças menores de quatro anos e as creches, ganhou destaque na área educacional, principalmente após a publicação pelo MEC do documento *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* - RCNEI em 1998. Elaborado por uma equipe de assessores contratados pelo Ministério, o documento está organizado em três volumes: o primeiro apresenta uma reflexão geral sobre o atendimento no Brasil, sobre as concepções de criança, educação e profissional; o segundo trata da “Formação Pessoal e Social” e o terceiro volume ocupa-se dos diferentes conteúdos incluídos em “Conhecimento do Mundo”. Uma versão preliminar do texto foi enviada a um grande número de consultores (cerca de 700, segundo Cerisara, 2002), que elaboraram pareceres individuais. Com base nesses pareceres o documento foi reformulado e enviado a todas as instituições de educação infantil do país, com o objetivo de atingir diretamente os professores e educadores. Posteriormente o MEC financiou processos de formação, por todo o país, com base no RCNEI.

Seguindo o que prescreve a LDB, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (1998), cuja relatora foi Regina de Assis, com caráter mandatório para todos os sistemas municipais e/ou estaduais de educação, diferente do RCNEI, que não tem esse sentido. As diretrizes são claras ao definir, em seu art. 3º, os *fundamentos norteadores* que devem orientar os projetos pedagógicos desenvolvidos nas instituições de educação infantil:

- a) *Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;*
- b) *Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;*
- c) *Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.*

O documento do MEC, no entanto, monopolizou o debate e suscitou diversas críticas, principalmente na área acadêmica (KRAMER, 2002; BUJES, 2000). A ANPED (1998) publicou na *Revista Brasileira de Educação* a íntegra do parecer institucional elaborado por uma comissão e enviado ao MEC. Ali são feitas diversas sugestões, algumas delas acolhidas na versão final do documento. Entre as falhas apontadas, destaca-se a omissão do documento quanto à integração entre a pré-escola e a escola fundamental, especialmente sobre a absorção das crianças de seis anos na primeira série. Outras críticas referem-se a excessiva ênfase em conteúdos de aprendizagem, mesmo para a faixa de zero a três anos e ao “viés psicologizante”.

Cerisara (2002) analisa o RCNEI no contexto das reformas educacionais da década de 90. Reconhece os méritos da iniciativa do MEC, mas aponta o destaque, exagerado segundo ela, no modelo escolar de currículo. A autora também questiona o fato de o programa *Parâmetros em Ação*, implantado pelo MEC, supor a adoção do *Referencial* por parte dos municípios e das instituições. Isso porque, dessa forma, o documento que se pretendia aberto e flexível se tornaria na prática, obrigatório e único.

Outros trabalhos levantados preocuparam-se em investigar as propostas curriculares adotadas localmente. No diagnóstico sobre o atendimento em Florianópolis, de Rocha e Silva Filho (1996), já comentado no item anterior, verificou-se que metade das instituições diziam adotar uma única orientação para turmas de diferentes idades, 23% disseram que adaptam diversos métodos em suas propostas e 15% declararam dar liberdade aos professores para atuar. As

orientações teóricas mais mencionadas foram o “construtivismo” e o “interacionismo” (PIAGET; VYGOTSKY). O mesmo estudo constatou, porém, que as práticas e condições nem sempre correspondiam às orientações citadas.

Wiggers (2002) analisa as respostas apresentadas por 46 instituições que acolhem crianças de zero a seis anos em creches e/ou pré-escolas de Florianópolis, em levantamento realizado nos anos de 1997 e 1998. Um terço delas declarou não possuir proposta pedagógica, mais ocorrente, em termos percentuais, nas instituições particulares. Esse indicador de qualidade, entretanto, segundo a autora, deve ser relativizado, pois essas propostas se caracterizavam por certa falta de clareza e excessiva ênfase nas áreas de conhecimento e no desenvolvimento cognitivo, desconsiderando outras necessidades importantes da criança pequena. Dentre as instituições estaduais, 67% declararam possuir um currículo/proposta pedagógica, e mais de 80% também seguiam um modelo bastante escolarizado, organizado por áreas do conhecimento, com ênfase em Português e Matemática. Em contraste, 42% das instituições municipais afirmaram não possuir proposta pedagógica própria. Uma hipótese levantada pela autora é que o Movimento de Reorientação Curricular realizado em período anterior nesse município não obteve os resultados esperados. Entre as instituições comunitárias foi encontrado o maior percentual de escolas sem projeto pedagógico: 66%. Metade delas disse organizar seu trabalho por atividades e um percentual equivalente declarou atuação por áreas do conhecimento. A única instituição federal da amostra apresentava uma proposta diferenciada, organizada por eixos de trabalho e projetos. Uma das conclusões do estudo é que, ao desconsiderar a especificidade das crianças menores de três anos, as propostas provavelmente subordinam-se ao que é pensado para as maiores.

Outros estudos trazem experiências localizadas que procuram adotar inovações em suas propostas curriculares, como o relato da experiência de Aragão, Domingos, Almeida e Freitas (2001) sobre uma creche de Brasília ou o trabalho de Garms e Cunha (2001), que descreve um diagnóstico sobre creches para filhos de professores e funcionários de diversos *campi* da Universidade Estadual Paulista – Unesp, contendo recomendações para mudanças no funcionamento, inclusive quanto às propostas pedagógicas.

### 3.3. Condições de funcionamento e práticas educativas no cotidiano das instituições

Dentre os resumos analisados, foram localizadas 15 pesquisas que trazem dados empíricos com base em entrevistas e observação do cotidiano de creches e

pré-escolas: nove sobre creches e seis que incluem pré-escolas e/ou atendimento a crianças de quatro a seis anos. Quase todas descrevem estudos de caso localizados sobre redes de instituições ou unidades, mas é possível identificar, nesse conjunto, traços comuns que caracterizam o dia-a-dia nesses ambientes.

O levantamento de Cruz (2001) sobre as creches comunitárias de Fortaleza (CE), que recebeu subsídios governamentais, traz informações a partir de observações realizadas em 19 instituições que atendiam 950 crianças. As creches são mal equipadas e têm problemas de segurança e insalubridade. As crianças são atendidas em período integral, com atividades que privilegiam a alimentação, a higiene e o repouso. Permanecem longos períodos ociosas, em “espera”. Observou-se uma dicotomia entre atividades consideradas de rotina e de escolarização. Frente a essa realidade, tanto as educadoras como as famílias parecem ter poucas críticas: as educadoras por conta de uma visão negativa das famílias e estas porque são gratas pelo atendimento recebido.

Em outro extremo do país, Tomazzetti (1997) observou uma realidade semelhante no município de Santa Maria (RS), em estudo que cobriu 24 creches municipais e cinco conveniadas. Quanto às instalações, funcionavam em prédios de alvenaria, de quatro a 11 cômodos, utilizando as salas de atividade como dormitório. As salas são descritas como sem atrativos: ausência de almofadas, tapetes e elementos visuais, sem cantinhos para atividades, “limitando a exploração do olhar infantil” e as possibilidades de brincadeira. Os contatos físicos entre crianças e adultos ocorrem somente nos momentos de higiene, prejudicando as interações. Dessa forma as crianças são tolhidas e as rotinas levam a uma “homogeneidade de comportamentos sob o regime da autoridade, da regra e da restrição”. As práticas pedagógicas observadas caracterizam-se por tarefas formais de repetição, decodificação e treino. Grande parte dessas deficiências é atribuída pela pesquisadora à falta de formação das educadoras e ao emprego de estagiárias (estudantes de magistério ou de qualquer licenciatura de ensino superior), observando-se uma grande precariedade nos quadros de pessoal, com rotatividade, instabilidade e provisoriedade. Falta de preocupação da prefeitura em relação ao envio de material pedagógico e brinquedos às creches, o que é visto como agravante da situação constatada. Dessa maneira, os objetivos de “formar o cidadão”, presentes em 11 propostas pedagógicas analisadas, não parecem estar contemplados nas práticas concretas vividas pelas crianças.

Em Blumenau, outra cidade da região Sul, Bento e Meneghel (2003) observaram uma amostra de creches domiciliares, selecionadas em universo de 60, distribuídas por 13 bairros da cidade, supervisionadas e subsidiadas pela

prefeitura. Em funcionamento desde a década de 80, no momento da pesquisa o atendimento era considerado como provisório, com prazo definido para ser encerrado. Apesar de a prefeitura defender para esse atendimento uma concepção diferente das creches institucionais, sem rigidez de horários, com flexibilidade para atender as necessidades das famílias, foi observado que na prática as creches domiciliares procuram imitar o mesmo modelo de organização do tempo e do espaço das demais. Assim, a rotina da creche domiciliar “vai se constituindo no dia-a-dia, com ações voltadas para alimentação e higiene”, sendo que “o potencial de desenvolvimento infantil fica por conta da iniciativa das crianças”, as quais “não pareciam esperar da crecheira alguma atitude de educadora/professora”. Nesse contexto, os bebês recebem muito pouca atenção, os que andam e tem menos de dois anos quase não participam das atividades e os maiores procuram o que fazer por conta própria.

A partir de um estudo de caso exploratório, Batista (2001) procura interpretar as tensões existentes entre a homogeneidade buscada pelas rotinas pré-estabelecidas e a heterogeneidade trazida pelas crianças na vivência do cotidiano de uma creche. Quando a autora colocou o foco de suas observações nas crianças, explicitou-se esse conflito entre o proposto e o vivido, revelando que o modelo adotado pela instituição “não condiz com as formas de atuação das crianças no mundo”.

Outro estudo de caso sobre uma creche municipal (COUTINHO, 2002), que utilizou registros escritos, fotográficos e em vídeo, constatou a mesma rotinização do cotidiano, onde rituais, constantemente repetidos pelos adultos, que buscam ordenar e moralizar os comportamentos por meio de cerimônias, castigos, modos valorizados de ser e proceder, desempenham uma função estruturante na construção das subjetividades. A autora observou alguns momentos de ruptura, quando ocorrem vivências intensas que evidenciam a alteridade da infância.

Sayão (2003) e Finco (2003) trazem observações sobre manifestações infantis relacionadas a papéis de gênero e à sexualidade, que provocam reações precipitadas e moralistas dos adultos, revelando ser este um tema ainda pouco trabalhado nas programações e nos cursos de formação de creches e pré-escolas.

Uma pesquisa com professoras de creche e de pré-escolas que investigou como trabalhavam com o desenho das crianças, descreve situações do cotidiano em que esta atividade é geralmente utilizada tanto como instrumento de treinamento de habilidades motoras finas, quanto para acalmar, distrair ou passar o tempo. A produção das crianças não é respeitada e as professoras realizam intervenções



“corretivas” que revelam sua dificuldade para considerar o desenho infantil como atividade simbólica. As crianças, ao contrário, vivem essas situações de forma diferente, comentando seus trabalhos e exercendo sua criatividade (SILVA, 1999),

Curiosamente, um trabalho (PIOTTO et al, 1998) realizado em quatro tipos de creches de Ribeirão Preto (particular, universitária, municipal e filantrópica), no interior de São Paulo, que procurou testar um instrumento de avaliação de qualidade elaborado a partir de documento utilizado na Austrália, verificou que, a despeito de algumas dessas instituições apresentarem realidades muito semelhantes ao que foi descrito acima, a visão das equipes sobre seu trabalho era bastante positiva. A experiência também revelou uma grande dificuldade dos profissionais em lidar com material escrito e em realizar as atividades de avaliação propostas pelo instrumento. O fato de prever a consulta aos pais foi mal interpretado pelos profissionais, evidenciando visões bastante negativas sobre as famílias das crianças.

No relato de Yamaguti (2001), sobre a gestão das creches na prefeitura de São José do Rio Preto, sobressaem as medidas adotadas no sentido de quebrar muitos desses padrões herdados da tradição assistencialista das creches. Assim, ela cita medidas relativas ao arranjo dos espaços, como desmonte de berços, ampliação das atividades fora das salas, adoção do sistema “*self-service*” nas rotinas de alimentação etc.

Se nos estudos relativos ao cotidiano das creches, a realidade que emerge é aquela marcada por atividades de alimentação, higiene e sono, quando são examinados os estudos sobre pré-escola, o padrão aponta modelos pautados na escolarização. Esses trabalhos também trazem dados que indicam melhores condições de funcionamento, quanto a instalações, equipamentos, material e preparo dos profissionais.

Kishimoto (2001) realizou uma pesquisa entre 1996 e 1998, sobre uma amostra aleatória de 84 Escolas Municipais de Educação Infantil – Emeis, de São Paulo, o que corresponde a 20% do total de 375 unidades. Para uma sub-amostra de 13 escolas foram realizadas observações, entrevistas e registros em vídeos. As instituições funcionam em três turnos diários, recebem crianças de quatro a seis anos e contam com professoras formadas. Esse estudo traz um retrato detalhado dos aspectos da disponibilidade e uso de brinquedos e materiais pedagógicos. Com base em uma devolução de 65% dos 704 questionários distribuídos aos professores, pode-se inferir que, de forma geral, e em relação à realidade brasileira, essas escolas apresentavam boas condições de funcionamento,

com equipamentos e materiais variados. Em mais de 65%, foram mencionados materiais de música, equipamentos de comunicação visual, sonoros, audiovisuais e informatizados, instalações para atividades motoras e de educação física, objetos para manipulação e experiências sensoriais e de motricidade fina, recursos de artes visuais e plásticas, estes os mais freqüentes (91%). Os brinquedos e materiais destinados a atividades simbólicas, de construção e socialização foram os menos citados.

A observação das escolas, entretanto, mostrou que muitas vezes esses materiais são guardados fora das salas e do alcance das crianças, o que, em parte, pode ser explicado pela falta de tempo para preparar e arrumar o material antes de receber os alunos, já que cada sala recebe três turmas e professoras diferentes ao longo de dia. Como exemplo significativo, o estudo descreve uma escola onde a coordenadora abre consecutivos armários situados no corredor, todos trancados a chave, contendo material escolar e audiovisual, livros infantis, brinquedos, instrumentos musicais etc. O uso desses materiais é limitado: instrumentos musicais são utilizados em datas especiais; os brinquedos fixos da área externa só são acessíveis durante o recreio de 20 minutos diários; as revistas são utilizadas para atividades de alfabetização, descontextualizadas de propostas criadas pelas crianças; bibliotecas e brinquedotecas, quando existentes, são pouco freqüentadas. Nas salas quase não se observam produções infantis e nas pastas das produções individuais das crianças predominam modelos estereotipados de natureza gráfica, com uso de papel de tamanho padronizado. O computador é mais utilizado como fim em si mesmo e não como instrumento de outras aprendizagens. As brincadeiras estão restritas ao espaço externo, às atividades de educação física e a períodos de “descanso”. Entre as brincadeiras propostas e até mesmo no conjunto dos numerosos livros infantis estão pouco presentes conteúdos ligados à cultura e à realidade brasileiras. A autora deduz desses resultados que a concepção pedagógica ainda prevalente é “adultocêntrica”, expositiva e verbalista, mencionando ser comum o uso de estratégias que imobilizam as crianças e exigem silêncio.

No diagnóstico sobre as instituições de educação infantil de Florianópolis (SC), Rocha e Silva Filho (1996) observaram também rotinas que privilegiam uma divisão fixa e constante do tempo. Os autores indicam que as pré-escolas de tempo parcial são mais propensas a seguir o modelo escolar enquanto as que atendem crianças entre zero e três anos em período integral dedicam mais tempo para atividades ao ar livre e de convívio coletivo.

Alguns estudos de caso mostram experiências que procuram inovar e escapar desses padrões. Um exemplo está em Florianópolis, o Núcleo de Educação Infantil do Canto da Lagoa, descrita por Delgado (1999). A pesquisadora permaneceu nesse núcleo por um período prolongado, investigando sua história, realizando entrevistas e observando turmas de crianças de quatro a seis anos. Ela registra diversos aspectos dessa experiência educativa, influenciada pelo Movimento de Reorientação Curricular desenvolvido no município: a integração das atividades com o meio ambiente natural, cultural e social da escola, com participação intensa das famílias, desenvolvimento de projetos, e inserção do lúdico e da arte na proposta pedagógica. Os problemas detectados referem-se principalmente às relações de gênero e ao excessivo controle do tempo por parte das professoras.

De forma geral, esses estudos revelam padrões que se repetem nas creches e pré-escolas, a despeito da diversidade de condições. Esses padrões são diferentes para as creches, oriundas dos órgãos de bem estar, e para as pré-escolas, que sempre estiveram ligadas ao campo educacional. Algumas iniciativas estão procurando quebrar a rigidez desses modelos, mas ainda resta muito a fazer para se concretizar, na prática, concepções mais avançadas presentes nos currículos oficiais e nos textos legais.

### 3.4. Relações com as famílias

Alguns estudos cobertos nesta revisão focalizaram as relações estabelecidas entre instituições de educação infantil e famílias das crianças atendidas.

Franciscato (1997) realizou pesquisa qualitativa com quatro profissionais de uma creche pública da Região Metropolitana de São Paulo, que atendia 200 crianças de zero a sete anos. Constatou que os entrevistados possuem uma concepção de família baseada em suas experiências pessoais e influenciada pelos meios de comunicação. Descrevem as famílias atendidas pela creche como “muito desestruturadas”, utilizando adjetivos depreciativos. Manifestam, por outro lado, expectativas quanto à sua colaboração, esperando dos pais, e especialmente das mães, que acompanhem em casa o trabalho desenvolvido na creche tanto nos cuidados de higiene e saúde quanto no incentivo à leitura e demais tarefas pedagógicas. Não reconhecem, portanto, suas reais condições materiais e simbólicas.

Corrêa (2002) pesquisou uma Emei do Município de São Paulo, selecionada como escola onde se desenvolvia um trabalho de aproximação com a

comunidade. A autora encontrou canais institucionalizados de participação, como conselho de escola, associação de pais e mestres, reuniões periódicas com a família. A escola aplicava questionários para caracterizar o que chamava de “perfil da clientela” e para avaliar o próprio. Entretanto, a percepção dos pais dessa participação encontrava-se mais focalizada nas atividades de obtenção de recursos e contribuição financeira. A pesquisa conclui que a escola não explorava todas as potencialidades desse trabalho com as famílias, demonstrando uma prática mais limitada do que a desejada.

Outro estudo de caso (TANCREDI; EALI, 2001) sobre uma escola municipal em cidade de porte médio do interior de São Paulo, que recebe tanto crianças de quatro a seis anos quanto crianças maiores em período complementar, investigou as interações com a família e seu impacto no processo ensino-aprendizagem. Foram entrevistados 17 professores que formavam um corpo docente descrito como qualificado, experiente e antigo na instituição. A visão dos professores sobre as famílias revelaram-se estereotipadas e preconceituosas: essas são descritas como inseridas em ambientes violentos, agressivos, com problemas de alcoolismo e uso de drogas. Segundo os profissionais, as crianças são enviadas à escola “para que não fiquem na rua”, porque os pais trabalham e/ou querem se livrar delas. Os educadores parecem construir suas concepções baseados nos contatos individuais com os pais, geralmente nas portas da escola ou da sala de aula e nos comentários isolados que ouvem de outras crianças. A ausência de comunicação de dupla mão, e não somente da escola para os pais, contribui para o desconhecimento da realidade dessas famílias e do contexto em que vivem. Para os pais, ao contrário do que supõem os professores, a pré-escola é importante porque prepara as crianças para o ensino fundamental, para que melhorem de vida no futuro.

As observações de Pinheiro (1997) sobre as relações ambíguas e contraditórias entre mães e professoras de uma pré-escola também evidenciam dificuldades semelhantes. Pulilo (2001), ao contrário, descreve a experiência desenvolvida há dezoito anos em uma escola de educação infantil gerida por uma associação de pais, onde se busca harmonia entre pais, profissionais e crianças no processo de gestão coletiva da instituição. Esse caso parece tratar-se de um grupo de classe média vivendo uma experiência que é comum a outras escolas privadas de tipo cooperativo.

Uma exceção é a realidade descrita em pesquisa sobre o processo de adaptação de bebês em creche universitária de Ribeirão Preto, a qual revela um ambiente que desenvolve escuta aberta para as dificuldades vividas pelas famílias no momento (AMORIM; VITÓRIA; ROSSETTI-FERREIRA, 2000).

A maioria desses resultados, porém, aponta para grandes bloqueios no relacionamento entre educadores e pais de crianças pequenas, principalmente onde a população atendida é identificada como pobre e marginalizada, mesmo que a realidade não corresponda exatamente a essa imagem. Como apontam alguns desses pesquisadores em suas conclusões, seria necessário que nas formações prévias e em serviço, essa questão fosse melhor contemplada e debatida, propiciando aos profissionais uma visão menos fechada e preconceituosa, que lhes permita considerar as famílias em sua positividade, como portadoras de aspirações legítimas e de direitos, alcançando maior igualdade nessa interação.

## COMENTÁRIOS FINAIS

O conjunto de resultados de pesquisa coletados nesse levantamento revelam aspectos importantes da realidade vivida por crianças e adultos nas creches e pré-escolas brasileiras, nessa etapa de transição impulsionada pelas reformas legais e institucionais. Velhas concepções, preconceitos fortalecidos por uma história de colonização e escravidão que ainda marca o presente, rotinas e práticas herdadas de tradições assistencialistas, convivem e resistem às propostas mais generosas que presidiram as novas diretrizes legais, baseadas em uma visão da criança como sujeito de direitos, orientada pelos conhecimentos da psicologia do desenvolvimento e informada pelas noções de respeito à diversidade (ABRAMOWICZ, 2003; DIDONET, 2001).

Com base nos dados analisados, pode-se tentar oferecer algumas respostas às questões propostas no Projeto *Revisão de Políticas e serviços de Educação Infantil no Brasil*.

### **Pedagogia e treinamento integrados**

*Qual o nível de integração entre o conteúdo, a prática e o treinamento de pessoal nos serviços de atenção à primeira infância, nos serviços de educação pré-escolar e na educação escolar formal?*

De forma geral, pode-se dizer que esta integração encontra-se em processo. Os marcos legais estão postos e sua divulgação e adoção encontram-se em andamento, ainda que de forma desigual nos diversos contextos do país.

Já existe uma consciência bastante disseminada de que as formações existentes, tanto o ensino secundário – o curso de magistério – quanto o nível superior – o

curso de pedagogia – não respondem às necessidades de qualificação requeridas para a atuação em creches e pré-escolas. Assim, os desafios encontram-se não apenas na falta de formação ou da escolaridade mínima exigida, como também na inadequação dos cursos existentes às necessidades da educação infantil (VIEIRA, 1999; MICARELLO, 2003; KISHIMOTO, 1999).

Os resultados das pesquisas mostram que as educadoras de creche têm dificuldade em superar as rotinas empobrecidas de cuidados com alimentação e higiene para incorporar práticas que levem ao desenvolvimento integral das crianças; por outro lado, as professoras de pré-escola dificilmente conseguem escapar do modelo excessivamente escolarizante, calcado em práticas tradicionais do ensino primário. O conjunto de profissionais revela concepções negativas sobre as famílias atendidas, apontando para outro tipo de lacuna em sua formação prévia ou em serviço.

A recente incorporação das creches aos sistemas de ensino, especialmente os municipais, parece trazer alguns benefícios, como maior preocupação com a formação dos profissionais e com a programação pedagógica. Diversas iniciativas para formar as educadoras leigas que atuam nas creches, assim como para possibilitar a formação em nível superior para professoras com diploma de magistério vêm sendo adotadas.

Entretanto, muitas arestas ainda precisam ser aparadas nesse processo de integração, como mostraram alguns estudos. O campo educacional tem dificuldade em lidar com as necessidades da família e da comunidade e ainda vê com restrições um serviço que precisa atender também a essas demandas (HADDAD, 1997).

A integração com as primeiras séries do ensino fundamental ainda é incipiente, apesar da crescente incorporação das crianças de seis anos a essa segunda etapa da escola básica. Alguns sistemas de ensino têm adotado o modelo de ciclos (agrupamento de séries, sem reprovação ao longo da etapa) com a alternativa de incorporar o último ano da pré-escola. Neste levantamento, porém, não foram localizados estudos sobre essas experiências.

*Como a política e os sistemas podem ser adaptados para integrar serviços de atenção e educação e para facilitar a transição da criança da ECCE para a educação escolar formal?*

Como foi descrito, essa adaptação já foi realizada, no que diz respeito às definições legais e aos ajustes no âmbito dos sistemas de ensino, com a

transferência das creches da assistência social para a área da educação. Nesse sentido, pode-se afirmar que os sistemas já foram adaptados. No aspecto da integração vertical com as escolas de ensino fundamental, ao conferir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental prioritariamente aos municípios a lei, em tese, facilita essa seqüenciação.

No entanto, as políticas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais nem sempre respeitam ou são coerentes com as diretrizes legais. Como muitos textos mostraram, ainda não foi equacionado de maneira adequada o financiamento público para a educação infantil (BARRETO, 2003; GUIMARÃES; PINTO, 2001). Por outro lado, em muitos estados e municípios persiste a mentalidade de que creches e pré-escolas não necessitam de profissionais qualificados e bem remunerados, de serviços eficientes de supervisão, não requerem prédios e equipamentos adaptados às necessidades infantis, não precisam de livros nem de brinquedos, e assim por diante.

Mais ainda, persistem as concepções mais restritivas quanto à melhoria da qualidade do atendimento, reforçadas muitas vezes por agências internacionais que procuram incentivar serviços de baixo custo, desconsiderando a história vivida no país, os conhecimentos já acumulados sobre as conseqüências dessas experiências e os esforços desenvolvidos por muitos grupos e movimentos na busca de melhorias para a educação da criança pequena (ROSEMBERG, 2003).

## **Recursos físicos e materiais de apoio**

*A infra-estrutura física dos serviços de ECCE é adequada? Que melhorias são necessárias com mais urgência, e como podem ser mobilizados os recursos necessários?*

*Os materiais para ensino e aprendizagem em ECCE são adequados, em termos quantitativos, culturais e de desenvolvimento? Quais são as melhores práticas no desenvolvimento e na provisão de materiais de qualidade que podem ser aplicadas em maior escala?*

Em relação a esses aspectos, viu-se, pelos dados trazidos nas pesquisas levantadas, que a situação varia muito conforme o contexto regional, segundo a modalidade de gestão e atendimento, apresentando uma grande heterogeneidade.

As creches, especialmente comunitárias e conveniadas, geralmente apresentam maiores deficiências quanto ao prédio e aos equipamentos, nos aspectos

de conforto, saneamento e adequação à faixa etária. As pré-escolas, de forma geral, contam com melhores condições, porém costumam ser restritivas quanto aos espaços para brincadeiras e atividades autônomas por parte das crianças.

Percebe-se um esforço das secretarias de educação por reformar e introduzir melhorias nos prédios das creches, porém, em geral, dentro da mesma concepção educativa anterior, sem inovações quanto às condições necessárias para o desenvolvimento integral das crianças.

No caso das pré-escolas, como mostra a pesquisa de Kishimoto (2001), até mesmo quando os equipamentos e materiais estão disponíveis, a estrutura de funcionamento, incluindo a jornada de trabalho das professoras e o rodízio de turmas diárias, além do tipo de orientação e formação recebida pelas equipes, não favorece o acesso das crianças a esses materiais no dia-a-dia.

Nesse sentido, para reverter a situação, não basta garantir os recursos necessários para melhorias nos prédios e no fornecimento de materiais e equipamentos. Seria importante investir em orientações operacionalizadas a secretarias, entidades e escolas, a respeito de especificações na aquisição e uso desses equipamentos e materiais e também quanto às construções e reformas realizadas nos prédios que sediam creches e pré-escolas.

A preocupação com o arranjo do espaço e com o uso de um leque mais diversificado de equipamentos e materiais precisa também fazer parte dos cursos de formação prévia e em serviço de professores e gestores da educação infantil, para que essas melhorias revertam em benefício para as crianças, em seu cotidiano nas creches e pré-escolas.

O quadro geral que emerge desses estudos, assim, aponta para uma situação dinâmica, com importantes mudanças introduzidas na última década, mas ainda contraditória, apresentando desafios que parecem se desdobrar à medida que uma nova consciência sobre a importância da educação infantil vai se disseminando na sociedade.



## BIBLIOGRAFIA

A. Referências bibliográficas (1996 - 2003) localizadas no levantamento de periódicos e trabalhos apresentados nas Reuniões Anuais da ANPEd no GT 7, considerado para esta revisão.

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. *Pro-Posições*, v.14, n.42, set./dez. 2003, p. 13-24. Dossiê: Educação infantil e gênero

AMORIM, Kátia S.; VITORIA, Telma; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Rede de significações: perspectiva para análise da inserção de bebês na creche. *Cadernos de Pesquisa*, n. 109, mar. 2000, p. 115-144.

ANPEd - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. Parecer da ANPEd sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 7, jan./abr. 1998, p. 89-96.

ARAGÃO, Regina O.; DOMINGOS, Francimary L.; ALMEIDA, Nelúzia F.; FREITAS, Marco A. A experiência do agrupamento vertical numa creche. *Em Aberto*, v. 18, n.73, jul. 2001, p. 136-139. (Educação infantil: a creche, um bom começo.)

BARBOSA, Maria Carmen S. Fragmentos sobre a rotinização da infância. *Educação & Realidade*, v. 25, n. 1, jan./jun. 2000, p. 93-113. Tema em destaque: Os nomes da infância

BARRETO, Angela M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, set./dez. 2003, p. 53-65.

BATISTA, Rosa. A rotina no dia-a-dia da creche: entre o proposto e o vivido. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 24., 2001.

BENTO, Karla L.; MENEGHEL, Stela M. Creches domiciliares como espaço de educação infantil. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 26., 2003.

BUFALO, Joseane M. P. O imprevisto previsto. *Pro-Posições*, v. 10, n. 28, mar. 1999, p. 119-131.

BUJES, Maria Isabel E. O fio e a trama: as crianças nas malhas do poder. *Educação & Realidade*, v. 25, n. 1, jan./jun. 2000, p. 25-44. Tema em destaque: Os nomes da infância

\_\_\_\_\_. A invenção do eu infantil: dispositivos pedagógicos em ação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 21, set./dez. 2002, p. 17-39.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de zero a dez anos: modelos em debate. *Educação & Sociedade*, v. 20, n. 68, dez. 1999, p. 126-142. Número especial: Formação de profissionais da educação: políticas e tendências.

CERISARA, Ana B. Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil no contexto das reformas. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, 2002, p. 329-348.

CHAVES, Júlia M. P. Relacionamentos são coisas vivas: o papel da creche. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 140-142. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.

CORREA, Bianca C. Gestão democrática e participação familiar no âmbito da educação infantil. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 25., 2002.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre qualidade na educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, jul. 2003, p. 85-112.

COUTINHO, Angela M. S. Educação infantil: espaço de educação e cuidado. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 25., 2002.

CRUZ, Elisabete Franco. Educação sexual e educação infantil nos relatos de profissionais que trabalham com a formação de educadoras de creche/pré-escola. *Pro-Posições*, v. 14, n. 42, set./dez. 2003, p. 103-117. Dossiê: Educação infantil e gênero

CRUZ, Silvia H. V. Reflexões acerca da formação do educador infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 97, mai. 1996, p. 79-89.

\_\_\_\_\_. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. *Revista Brasileira de Educação*, n. 16, jan./abr. 2001, p. 48-60.

- DELGADO, A. C. Estudo etnográfico no Canto da Lagoa: uma experiência de construção curricular alternativa na pré-escola. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 22., 1999.
- DIDONET, Vital. Creche: a que veio... para onde vai... *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 11-27. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.
- \_\_\_\_\_. Objetivos e metas para a creche no Plano Nacional de Educação. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 147-150. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.
- FINCO, Daniela. Relações de gênero nas brincadeiras de meninos e meninas na educação infantil. *Pro-Posições*, v. 14, n. 42, set./dez. 2003, p. 89-101. Dossiê: Educação infantil e gênero
- FRANCISCATO, Irene. As famílias das crianças atendidas pela creche na ótica de seus profissionais. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 20., 1997.
- FULLGRAF, Jodete B. G. Direito das crianças à educação infantil: um direito no papel. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 25., 2002.
- GARMS, G. M.; CUNHA, B. B. Ressignificando os Centros de Convivência Infantil da UNESP. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 24., 2001.
- GUIMARÃES, José L.; PINTO, José M. R. *Em Aberto*, v. 18, n. 74, dez. 2001, p. 92-105. Número temático: Financiamento da educação no Brasil.
- HADDAD, Lenira. Educação infantil no Brasil: refletindo sobre as dimensões do cuidado, educação e socialização das crianças. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 20., 1997.
- KAPPEL, Maria Dolores B.; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de zero a seis anos que freqüentam creches e pré-escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. *Revista Brasileira de Educação*, n. 16, jan./abr. 2001, p. 35-47.
- KISHIMOTO, Tizuko M. Política de formação profissional para a educação infantil: pedagogia e normal superior. *Educação & Sociedade*, v. 20, n. 68,

- dez. 1999, p. 61-79. Número especial: Formação de profissionais da educação: políticas e tendências.
- \_\_\_\_\_. Brinquedos e materiais pedagógicos nas escolas infantis. *Educação e Pesquisa*, vol. 27, n. 2, jul./dez. 2001, p. 229-245.
- KRAMER, Sonia. Propostas pedagógicas ou curriculares de educação infantil: para retomar o debate. *Pro-Posições*, v. 13, n. 38, mai./ago. 2002, p. 65-82.
- LOBO, Débora S.; GONÇALVES, Mirian B. Avaliação da localização espacial das unidades de educação infantil: um estudo de caso para Florianópolis - SC. *Ensaio*, v. 9, n. 30, jan./mar. 2001, p. 123-140.
- MACHADO, Maria Lúcia A. Desafios iminentes para projetos de formação de profissionais para educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 110, jul. 2000, p. 191-202.
- MARANHÃO, Damaris G. O cuidado como elo entre saúde e educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 111, dez. 2000, p. 115-133.
- MERCHEDE, Alberto. Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 79, n. 192, mai./ago. 1998, p. 30-47.
- MICARELLO, Hilda A. L. S. A formação de profissionais da educação infantil: em foco a relação teoria e prática. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 26., 2003.
- PINHEIRO, Isabel Cristina Miranda. Mães e professoras de pré-escola: encontros e desencontros. Representações sociais de uma relação. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 20., 1997.
- PIOTTO, Débora C. et al. Promoção da qualidade e avaliação na educação infantil: uma experiência. *Cadernos de Pesquisa*, n. 105, nov. 1998, p. 52-77. Tema em destaque: Avaliação e educação
- PRADO, Patrícia D. As crianças pequeninhas produzem cultura? Considerações sobre educação e cultura infantil em creche. *Pro-Posições*, v. 10, n. 1, mar 1999, p. 110-118.

PULILO, Lúcia H. C. Z. Gestão democrática da instituição de educação infantil: a experiência da “Vivendo e Aprendendo”. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 123-130. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.

ROCHA, Eloísa A. C. As pesquisas sobre a educação infantil no Brasil: a trajetória da ANPEd (1990-1996). *Pro-Posições*, v.10, n.1, mar. 1999, p. 54-74.

\_\_\_\_\_; SILVA FILHO, João Josué. Creches e pré-escolas: diagnóstico das instituições educativas de zero a seis anos em Florianópolis. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 19., 1996.

\_\_\_\_\_; A pedagogia e a educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 16, jan./abr. 2001, p. 27-34.

\_\_\_\_\_; STRENZEL, Giandréia R. Indicadores para contextos educativos em creche: articulando pesquisa, pedagogia e formação profissional. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 25., 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação infantil: classe, raça e gênero. *Cadernos de Pesquisa*, n. 96, fev. 1996, p. 58-65.

\_\_\_\_\_. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 107, jul. 1999, p. 7-40.

\_\_\_\_\_. O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 20, jul./dez. 1999, p. 5-57.

\_\_\_\_\_. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 16, jan./abr. 2001, p. 19-26.

\_\_\_\_\_. Sísifo e a educação infantil brasileira. *Pro-Posições*, v. 14, n.1, jan./abr. 2003, p. 177-196.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, mar. 2002, p. 25-63.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabíola; SILVA, Ana P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, mar. 2002, p. 65-100.

SAYÃO, Déborah T.; MOTA, Maria Renata. A educação infantil no município de Rio Grande/RS; caracterização das professoras. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 23., 2000.

Pequenos homens, pequenas mulheres? Meninos, meninas? Algumas questões para pensar as relações entre gênero e infância. *Pro-Posições*, v. 14, n. 42, set./dez. 2003, p. 67-87. Dossiê: Educação infantil e gênero

SILVA, Anamaria S. Educação e assistência: direito de uma mesma criança. *Pro-Posições*, v. 10, n.1, mar. 1999, p. 40-53.

SILVA, Isabel O. A creche e suas profissionais: processos de construção de identidades. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 112-121. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.

SILVA, Sílvia M. C. O professor de educação infantil e o desenho da criança. *Pro-Posições*, v. 10, n. 30, nov. 1999, p. 67-75.

STRENZEL, Giandréia R. A contribuição das pesquisas dos programas de pós-graduação em educação: orientações pedagógicas para as crianças de zero a três anos em creches. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 24., 2001.

TANCREDI, Regina M. S. P.; REALI, Aline M. M. R. Visões de professores sobre as famílias de seus alunos: um estudo na área da educação infantil. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 24., 2001.

TAVARES, Maria Teresa G. A visibilidade que (quase) ninguém vê: a relação entre etnia, pobreza e exclusão na trajetória das creches comunitárias nas favelas cariocas. *Cadernos CEDES*, n. 38, ago. 1996, p. 84-99. Número temático: A fala dos excluídos

TOMAZZETTI, Cleonice M. O atendimento nas creches municipais de Santa Maria - RS: uma análise do referencial da educação para a cidadania. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 20., 1997.

VASCONCELLOS, Vera M. R. Formação dos profissionais de educação infantil: reflexões sobre uma experiência. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 98-111. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.

- VIEIRA, Livia M. F. A formação do profissional da educação infantil no Brasil no contexto da legislação, das políticas e da realidade do atendimento. *Pro-Posições*, v. 10, n. 28, mar. 1999, p. 28-39.
- WADA, Maria José F. A. A professora de creche: a docência e o gênero feminino na educação infantil. *Pró-Posições*, v. 14, n. 42, set./dez. 2003, p. 53-65. Dossiê: Educação infantil e gênero
- WIGGERS, Verena. Viéses pedagógicos da educação infantil em um dos municípios brasileiros. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 25., 2002.
- XAVIER, Sônia G. Construção coletiva de uma proposta pedagógica para a educação infantil. *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 123-130. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.
- YAMAGUTI, Dercília M. N. A trajetória das creches: do bem-estar à educação - a experiência de São José do Rio Preto (SP). *Em Aberto*, v. 18, n. 73, jul. 2001, p. 143-146. Número temático: Educação infantil: a creche, um bom começo.

### ***B. Demais referências utilizadas no texto***

- BRASIL. *LDB/Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 9.394/96.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação Geral de Educação Infantil. *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*. Brasília (DF): 1994.
- \_\_\_\_\_. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília (DF): 1995.
- \_\_\_\_\_. *Educação infantil: bibliografia anotada*. Brasília (DF): 1995.
- \_\_\_\_\_. *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil*. Brasília (DF): 1996.
- \_\_\_\_\_. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília (DF): 1998. 3 vol.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília (DF): 1998. 2 vol.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Resolução nº 1, de 7/04/1999.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal*. Parecer CEB nº 1/99, aprovado em 29/1/99.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Educação infantil (1983-1996)*. Brasília: Inep, 2001. (Série Estado do Conhecimento, n. 2)

\_\_\_\_\_. *Geografia da educação brasileira - 2001*. Brasília: MEC/Inep, 2002.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas dos professores no Brasil*. Brasília: MEC/Inep, 2003.

\_\_\_\_\_. *PNE/Plano Nacional de Educação*. Lei 10.172 de 9/01/2001.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. Educação infantil: crescendo e aparecendo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 80, fev. 1992, p. 11-20.

\_\_\_\_\_. A regulamentação da educação infantil. In: BRASIL. MEC. COEDI. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPEF/Coedi, 1998, p. 35-63, vol. 2.

\_\_\_\_\_. Profissionais de educação infantil: desafios para a política educacional. In: SEVERINO, Antonio J.; FAZENDA, Ivani. C. A. (orgs). *Políticas educacionais: o ensino nacional em questão*. Campinas: Papius, 2003, p. 151-161. Série Cidade Educativa

\_\_\_\_\_; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: FCC, 1993.

CERISARA, Ana B. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, Ana L. G.; PALHARES, Marina



- S. (orgs). *Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados/UFSC/UFSCar/Unicamp, 1999, p. 19-49.
- CORSINO, Patrícia; NUNES, Maria Fernanda R. Buscando dados da educação infantil nos municípios do estado do Rio de Janeiro. In: KRAMER, Sonia (org.) *Formação de profissionais da educação infantil no estado do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2001, p. 9-73.
- FUNDAÇÃO Fé e Alegria do Brasil/Núcleo de Creches da Baixada Fluminense. *Uma história de luta: diagnóstico das creches e pré-escolas da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Fé e Alegria/NCBF/Cordaid, 2001.
- KAPPEL, Dolores B. *As crianças de zero a seis anos no contexto sociodemográfico nacional*. Rio de Janeiro: Asbrei, 2003. (mimeo, Pré-Congresso Internacional de Educação Infantil).
- KRAMER, Sonia (org.) *Formação de profissionais da educação infantil no estado do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2001.
- MACHADO, Maria Lúcia A.; CAMPOS, Maria Malta. Parâmetros de qualidade para a educação infantil. In: BRASIL. MEC, Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Padrões de infra-estrutura para as instituições de educação infantil e Parâmetros de qualidade para a educação infantil*. Brasília: MEC, 2004, p. 51-90. Documento preliminar.
- ROCHA, Eloísa A. C. *A pesquisa em educação infantil no Brasil*. Trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia da educação infantil. Tese (Doutorado) Campinas: UNICAMP, 1999.

# ANEXOS

**QUADRO 1**  
**Artigos selecionados por ano e periódico**

Periódicos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Cadernos CEDES	1								1
Cadernos de Pesquisa	2		1	1	3		2	1	10
Educação e Pesquisa						1			1
Educação & Realidade					2				2
Educação & Sociedade				2			1		3
Em Aberto						10			10
Ensaio						1			1
Estudos em Avaliação Educacional				1					1
Pro-Posições				6			1	5	12
Revista Brasileira de Educação			1			4	1	2	8
Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos			1						1
<b>Total</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>50</b>

**QUADRO 2**  
**Seleção de trabalhos apresentados nas Reuniões Anuais da ANPEd**

1996 19º RA	1997 20º RA	1998 21º RA	1999 22º RA	2000 23º RA	2001 124º RA	2002 5º RA	2003 6º RA	Total
1	4		1	1	4	5	2	18



# FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS E SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

*Jorge Abrahão de Castro<sup>1</sup>*

*Bruno Duarte<sup>2</sup>*

## I. Introdução

Este trabalho visa subsidiar a discussão sobre a educação infantil como política pública no Brasil. Primeiro procura-se compreender e situar as competências e o financiamento das políticas, programas e ações de âmbito federal, estadual e municipal dirigidos à criança de zero a seis anos, especialmente aqueles que se referem ao atendimento em creches e pré-escolas. A análise volta-se também para alguns desafios impostos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) relativos a sugestões e estratégias de financiamento para a ampliação dos gastos destinados à educação infantil.

Adicionalmente, procura-se analisar aspectos socioeconômicos das famílias de potenciais beneficiários de gastos públicos em Educação e Cuidados com a Primeira Infância - ECCE examinando-se, para tanto, as condições de pobreza e hiatos de renda - resultados de indicadores do mercado de trabalho -, a escolaridade dos membros da família e a adequação da moradia. Esse exame traz resultados diferentes entre os grupos de famílias com crianças matriculadas nas redes pública e privada e aquele com crianças de zero a seis anos que não freqüentavam escola ou creche. Além disso, procura-se mapear e ordenar as crianças segundo o grau de vulnerabilidade a que estão submetidas.

Nesse sentido, expõem-se inicialmente as responsabilidades e competências para a oferta de educação, assim como a legislação e a estrutura de financiamento da Educação e Cuidados da Primeira Infância. Relacionam-se, posteriormente, os gastos públicos realizados em favor da educação infantil para o período compreendido entre 1995 e 2002. Procura-se também medir o esforço das famílias para manter os filhos na educação infantil, a partir de estimativas sobre gastos privados com educação. Algumas sugestões de políticas governamentais são

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia e professor do Departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília.

<sup>2</sup> Economista, mestre em Ciência Política e consultor da UNESCO.

apontadas, bem como opções e estratégias para aumentar a capacidade de financiamento para a Educação Infantil, buscando-se responder à pergunta sobre a necessidade de revisão da política governamental de acesso à ECCE.

## **2. Estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação**

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu que a educação é um direito social e definiu a família e o Estado como responsáveis pelo seu provimento. Visando assegurar o cumprimento desse mandamento e assim garantir ao cidadão pleno gozo desse direito afirmou a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e definiu as fontes de financiamento geradoras dos recursos de que o Estado disporia. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996) vinculou a educação ao “mundo do trabalho” e à prática social, estabelecendo também fontes de financiamento para os gastos educacionais. Assim como na Constituição Federal, na LDB fica assegurada a possibilidade do provimento e da produção de educação pela iniciativa privada, atendidas algumas condições normativas e de qualidade.

No que diz respeito ao Estado, a legislação define as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais, determinando que à União compete o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Quanto aos estados, a CF estabelece que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. A LDB é mais específica e lhes atribui como prioridade oferecer o ensino médio e a função secundária de colaborar com os municípios na oferta de ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Constituição delega os gastos com ensino fundamental e educação infantil, em regime de colaboração com estados e União. A LDB ratifica essas responsabilidades e proíbe as esferas governamentais de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

A Constituição de 1988, ao dispor, em seu artigo 211, sobre a organização das esferas de governo em regime de colaboração, referenda, na área da educação, o regime federativo fundamentado na cooperação. Essa prerrogativa abriu margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas

subnacionais, por falta de clareza sobre a competência de cada uma. A promulgação da LDB implantou uma nova etapa ao atribuir às esferas de governo, competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio de autonomia.

A abertura do ensino ao setor privado possibilitou que se constituíssem no país instituições particulares criadas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, atendendo a orientações ideológicas específicas. Cabe às famílias cujas crianças se dirijam a essas instituições, grande parte do ônus pela manutenção e provimento desse serviço, mediante pagamentos de mensalidades. Por outro lado, a legislação permite que recursos públicos (art. 213, CF) sejam destinados a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que cumpram pré-requisitos estabelecidos pela Constituição Federal.

A LDB introduziu a exigência de controle sobre a aplicação dos recursos repassados, mediante prestação de contas ao Poder Público. Ainda em relação aos investimentos, a LDB, visando assegurar a qualidade da educação, determinou aos entes federados o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o ensino, com base no cálculo do custo anual mínimo por aluno. Fixou, ainda, como responsabilidade da União, cálculos para definição daquele valor mínimo, levando-se em consideração as variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, de acordo com o Plano Nacional de Educação, de caráter plurianual, a prioridade nacional é o ensino fundamental, o qual é obrigatório.

### **3. A legislação e a estrutura de financiamento da Educação e Cuidados da Primeira Infância.**

As normas legais atribuíram, conforme descrição anterior, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino, estabelecendo uma estrutura de financiamento. O quadro 1 apresenta as responsabilidades pelo financiamento agrupadas segundo os componentes administrativos da Federação, com as devidas fontes de recursos.

## Quadro 1

### Sistema de Financiamento da Educação e Cuidados com a Primeira Infância por Esfera de Governo Brasil –1988

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinários do Tesouro</li> <li>• Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE</li> </ul> 2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>• Contribuição para a seguridade social</li> <li>• Receitas brutas de prognósticos</li> </ul> 3. OUTRAS FONTES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de Crédito</li> <li>• Renda líquida da loteria federal</li> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Diversos</li> </ul>	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> </ul> 2. TRANSFERÊNCIAS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamentários da União</li> </ul> 3. OUTRAS FONTES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> </ul> 2. TRANSFERÊNCIAS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamentários do Estado</li> <li>• Orçamentários da União</li> </ul> 3. OUTRAS FONTES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>

**Fonte:** Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

**Elaboração:** Castro, J. A.; Duarte, B.

Observa-se ao exame do Quadro 1, que a União deve aplicar recursos na execução de alguns programas/ações próprios, e pode transferir verbas para os estados e municípios. Na composição de sua receita, os estados somam os repasses da União aos valores provenientes das próprias fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição do montante destinado a manutenção e expansão de sua rede de ensino, os municípios recebem repasses da União e dos estados, aos quais são somados os recursos próprios. Seguindo o que estabelece a norma legal, portanto, observa-se que o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e que a ação supletiva e redistributiva da União e estados está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do DF e dos municípios.

A estrutura de financiamento da educação apresentada no Quadro 1 é mista e complexa: a maior parte dos recursos provém de fontes do aparato fiscal, típico caso de vinculação de impostos. Essa estratégia - reserva de percentual do valor arrecadado por meio de impostos - é uma das mais importantes medidas políticas

para garantir o cumprimento das inúmeras responsabilidades do poder público na educação. Historicamente a educação vem sendo contemplada por um preceito constitucional com esse teor. A CF de 1988, após um amplo debate, assegurou o incremento da vinculação dos recursos da União, de 13% para 18%, mantendo o percentual (25%) definido para estados e municípios.

No caso federal, uma parte dos recursos pode provir das contribuições sociais, principalmente daquelas originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela criada exclusivamente para o setor, conhecida como Salário-Educação. A outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e fontes como as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e recursos diretamente arrecadados pelas instituições vinculadas. A partir de 1994, um fundo de financiamento atípico (Fundo Social de Emergência – FSE) foi criado e utilizado para financiar a educação.

Existem duas situações nessa estrutura de financiamento que restringem o poder de dispêndio e, conseqüentemente, as possibilidades de aumento da abrangência e qualidade das políticas de educação infantil. A primeira diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que não incluiu entre os seus beneficiários os alunos da educação infantil, voltando-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental, considerado prioritário pelo governo federal na segunda metade da década de 90. A Emenda que criou o Fundef reafirmou a necessidade do cumprimento, por parte de Estados, DF e Municípios, dos dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% das receitas - de impostos e das transferências - para manutenção e desenvolvimento do ensino. Tais entes federados devem ainda, desde 1998, alocar 60% daqueles recursos no Ensino Fundamental, obrigação prevista pela subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

A segunda restrição diz respeito ao salário-educação, criado em 1964 e destinado ao ensino fundamental pela Constituição de 1988. Assim, o parágrafo 5º do art. 212 estabelece que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”. Essa fonte de financiamento, portanto, é destinada clara e exclusivamente ao ensino fundamental.

#### **4. Gasto Público na Educação e Cuidado da Primeira Infância**

A seguir são apresentados os gastos públicos com educação, sobretudo entre 1995 e 2002. Este recorte temporal retrata o período posterior ao Plano Real,



quando não ocorrem mudanças de moeda, o que torna os dados mais confiáveis para análise, inclusive comparativa, entre exercícios distintos.

Na composição destes dados foi utilizado o conceito de Área de Atuação para orientar o agrupamento das despesas de caráter educacional. Esse conceito aloca o gasto pelo critério da finalidade da despesa, na tentativa de obter a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos investimentos junto à população beneficiária. Essa abordagem não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial (critério institucional), bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas (enfoque funcional-programático). Os dados dos gastos públicos de 1995 até 1999 aqui apresentados foram obtidos de Almeida (2003); já os gastos de 2000 a 2002 são projeções<sup>3</sup> efetuadas pelos autores, com base nos resultados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

**TABELA 1**  
**Gasto Público em Milhões de Reais por Nível Educacional**  
**Brasil – 1995-2002**

Em milhões de reais correntes

Anos	Gasto em educação			Participação percentual	
	Educação Infantil (a)	Outros níveis e modalidades (b)	Total (c)	Educação Infantil (a/c*100)	Outros níveis e modalidades (b/c*100)
1995	2.787	22.412	25.199	11,1	88,9
1996	3.246	23.426	26.672	12,2	87,8
1997	3.453	29.051	32.504	10,6	89,4
1998	3.469	35.278	38.747	9,0	91,0
1999	3.845	37.631	41.476	9,3	90,7
2000	4.206	43.065	47.271	8,9	91,1
2001	4.692	46.845	51.537	9,1	90,9
2002	5.233	52.251	57.484	9,1	90,9

Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC.

Elaboração: Castro, J. A.; Duarte, B.

<sup>3</sup> É importante, contudo, salientar as limitações da estimativa feita por meio da criação de cenários. A formalização e a composição de cenários obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variações reais exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, torna-se necessário certo grau de arbitrariedade na montagem das projeções para os parâmetros utilizados. Apesar disso, acredita-se estar fornecendo uma medida relativa minimamente aceitável das modificações recentes na estrutura e na responsabilidade da execução dos gastos, sendo mais importante observar a tendência do que os valores propriamente ditos.

Os dados da Tabela 1 mostram que os gastos em educação infantil, pelas três esferas de governo, tiveram uma ampliação e ganho de importância, em termos relativos, mas apenas entre 1995 e 1996, quando saíram de 11,1% para 12,2% do total de gastos em educação. A partir daquele exercício, pode-se dizer que a área passou a perder espaço em termos relativos, principalmente a partir de 1998, coincidentemente o ano da implantação do Fundef, quando sua importância relativa desce a 9% e não retorna ao patamar mais elevado dos anos anteriores.

Os mesmos dados atualizados para 2002 pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio (Tabela 2) mostram, numa comparação com base nos dados de 1995, uma queda em torno de 5% no valor dos gastos na educação infantil, em termos reais. No total da educação, por outro lado, o que se observa é um crescimento de 15%, para o mesmo período.

**TABELA 2**  
**Gasto Público em Milhões de Reais por Nível Educacional**  
**Brasil - 1995 a 2002**

Em milhões de reais constantes

Anos	Gasto em educação			Número Índice - 1995=100%		
	Educação Infantil (a)	Outros níveis e modalidades (b)	Total (c)	(a)	(b)	(c)
1995	5.508	44.290	<b>49.798</b>	100,0	100,0	100,0
1996	5.774	41.673	<b>47.447</b>	104,8	94,1	95,3
1997	5.692	47.890	<b>53.583</b>	103,4	108,1	107,6
1998	5.504	55.975	<b>61.479</b>	99,9	126,4	123,5
1999	5.480	53.629	<b>59.109</b>	99,5	121,1	118,7
2000	5.268	53.950	<b>59.219</b>	95,7	121,8	118,9
2001	5.325	53.173	<b>58.499</b>	96,7	120,1	117,5
2002	5.233	52.251	<b>57.484</b>	95,0	118,0	115,4

Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC.

Elaboração: Castro, J. A.; Duarte, B.

(\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI médio para 2002.

Utilizando os dados anteriores, são apresentados, a seguir, os gastos em educação infantil na perspectiva econômica, o que permite analisar a importância dessa subárea social em face do desempenho geral da economia, o que representa um indicador da prioridade do investimento no contexto econômico. Para tanto, em geral utiliza-se a relação entre o gasto ocorrido na área e um dos mais importantes agregados econômicos, que é o Produto Interno Bruto (PIB). A Tabela

3 apresenta a relação entre o gasto em educação com recorte na etapa da educação infantil e o PIB brasileiro para o período compreendido entre 1995 e 2002.

**TABELA 3**  
**Gasto Público em Percentual do PIB, por Nível Educacional**  
**Brasil – 1995 a 2002**

Em percentual do PIB

Ano	Níveis e modalidades de educação		
	Educação Infantil (a)	Outros gastos educacionais (b)	Total (c)
1995	0,43	3,47	<b>3,90</b>
1996	0,42	3,39	<b>3,81</b>
1997	0,40	3,34	<b>3,73</b>
1998	0,38	3,86	<b>4,24</b>
1999	0,40	3,90	<b>4,30</b>
2000	0,39	3,91	<b>4,30</b>
2001	0,40	4,00	<b>4,40</b>
2002	0,40	4,00	<b>4,40</b>

Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC.

Elaboração: Castro, J. A.; Duarte, B.

Por meio desses dados, pode-se observar que a participação relativa e a evolução do gasto em relação ao desempenho do PIB em cada ano apresentam movimentos distintos quando a evolução de toda a área educacional é comparada à da educação infantil. Para a área de educação, observam-se dois movimentos: (i) no primeiro, que vai de 1995 até 1997, verifica-se uma queda constante da participação relativa, de 3,9% para 3,73% do PIB. Esse movimento pode ser explicado pelo crescimento do PIB no período, maior que os gastos em educação. Isso significa que a área de educação não foi beneficiada por um maior aporte de recursos quando ocorreu crescimento; por outro lado, (ii) nos dois anos seguintes, quando o crescimento foi bastante reduzido, observa-se uma melhoria no valor do indicador (4,24% e 4,3% do PIB). Esses números, contudo, podem apenas ser reflexos de um efeito de composição, por ter sido baixa a taxa do PIB. Não significam que a educação obteve mais recursos, embora sinalizem que área conseguiu manter o patamar anterior.

O nível de gasto também pode ser um elemento importante para se comparar o grau de responsabilidade na oferta dos bens e serviços educacionais pelas esferas de governo (tabela 4).

**TABELA 4**  
**Gasto Público em Milhões de Reais Correntes por Unidade Federada**  
**Brasil – 1995 a 2002**

Ano	Unidades Federativas			Total	(a/d*100)	(b/d*100)	(c/d*100)
	Municípios (a)	Estados (b)	União (c)	(d)			
1995	2.239,4	547,9	10,3	<b>2.787,0</b>	80,4	19,7	0,4
1996	2.623,2	623,1	12,9	<b>3.246,0</b>	80,8	19,2	0,4
1997	2.984,1	465,3	22,9	<b>3.453,0</b>	86,4	13,5	0,7
1998	3.112,0	357,2	18,2	<b>3.469,0</b>	89,7	10,3	0,5
1999	3.518,1	326,9	-	<b>3.845,0</b>	91,5	8,5	0,0
2000	3.795,9	395,3	14,3	<b>4.205,5</b>	90,3	9,4	0,3
2001	4.288,8	389,4	13,5	<b>4.691,7</b>	91,4	8,3	0,3
2002	4.839,1	387,2	6,8	<b>5.233,1</b>	92,5	7,4	0,1

Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC.

Elaboração: Castro, J. A.; Duarte, B.

Os dados indicam que a manutenção do volume de investimentos em favor da educação infantil foi predominantemente de responsabilidade contínua dos municípios, observando-se, nesse sentido, uma forte ampliação desse encargo. No período analisado, constata-se a municipalização da Educação Infantil, pelo crescimento de 80,4% para 92,5% na participação relativa dos municípios. Já os estados reduziram sua atuação, de 19,7% para apenas 7,4%. Enquanto, isso a União continua com baixa e cadente participação.

No entanto, como recorda Barreto (2001): “as intenções de políticas relativas à criança de zero a seis anos (...) se fazem a partir de perspectivas que vêm se consolidando no cenário brasileiro, consagradas na Constituição de 1988 e em leis setoriais posteriores, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e a legislação própria da área da saúde, entre outras. Observa-se, entretanto (...) que aspectos assegurados nas leis não estão ainda completamente incorporados nas propostas do governo. Isto é mais evidente quando se trata da educação da criança de zero a três anos, embora, com a LDB, a creche tenha sido incluída, junto com a pré-escola, na educação infantil, reconhecida como primeira etapa da educação básica”. Assim, principalmente naquilo que se refere às creches, o que se observa é grande parte dos orçamentos ainda na Assistência (tabela 5).

**TABELA 5**  
**Gasto Público em Milhões de Reais por Programas Federais**  
**por Modalidade**  
**Brasil – 1995 a 2002**

Em milhões de reais

Anos	Gasto em programas para criança de zero a seis anos			(a/c*100)	(b/c*100)
	Educação Infantil (MEC) (a)	Atendimento em creches (Assistência) (b)	Total (c)		
2000	17,9	323,3	341,2	5,2	94,8
2001	15,3	288,4	303,7	5,0	95,0
2002	6,8	260,2	267,0	2,5	97,5

Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC.

Elaboração: Castro, J. A.; Duarte, B.

(\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI médio para 2002.

Observa-se, quando são consolidados os gastos com a criança de zero a seis anos do Ministério de Educação e Cultura - MEC e os do atendimento em creches alocados na Assistência, que os investimentos da União sobem quase vinte vezes. Ou seja, os gastos do MEC representam apenas 5% dos realizados pela União, que, todavia, sofreram queda de 22% em termos reais, se comparados aos valores de 2000.

## **5. Beneficiários potenciais do gasto público em Educação e Cuidados da Primeira Infância**

Esta parte do trabalho visa a identificação e análise de características socioeconômicas de três grupos de famílias de crianças de 0 a 6 anos. O grupo 1 compreende aquelas em que nenhuma criança da faixa etária encontra-se no sistema educacional. O grupo 2 inclui as famílias que têm crianças matriculadas em creches e/ou pré-escolas da rede pública de ensino, a despeito da existência de outras crianças fora da escola. E finalmente, o grupo 3 é formado pelas famílias com crianças na rede particular de ensino, independente de haver outras não matriculadas. No primeiro grupo encontram-se as famílias das crianças que representam uma demanda potencial para a rede pública e, por isso, podem ser alvo das políticas e no grupo 2 estão aquelas que são beneficiárias diretas das políticas em favor da educação infantil. Esses três grupos são comparados quanto a indicadores do mercado de trabalho; situação financeira (pobreza); escolaridade dos componentes e adequabilidade da moradia<sup>4</sup>.

Também se analisa como as crianças que vivem ou não em situação de vulnerabilidade, de diferentes graus, encontram-se em relação à oportunidade de acesso à educação infantil, pública ou privada.

## 5.1. Cobertura e características demográficas dos grupos de famílias

Em 2002, segundo dados da Pnad2<sup>5</sup>, 12,5% da população brasileira constituía-se de crianças na faixa etária de zero a seis anos, mas apenas 36,5% delas freqüentavam escola. O percentual das matriculadas em creches é ainda menor: apenas 11,7% do total de crianças na faixa de zero a três anos. Por outro lado, 67% daquelas entre quatro e seis anos freqüentavam escolas<sup>6</sup>. Esses dados indicam que a universalização da educação infantil somente seria possível com uma política atuante, em especial em favor das creches.

Os grupos de famílias derivados para estudo são muito distintos quanto à representatividade e à distribuição espacial. O Grupo 1, composto por famílias com crianças fora da escola, representa 55,7% do total das famílias, seguido pelo Grupo 2, com 31,5% dos casos enquanto o Grupo 3, representa apenas 5,3% do total. Esses percentuais refletem também a quantidade de crianças em cada grupo: 52,6%, 34% e 13,3% para os Grupos 1, 2 e 3, respectivamente.

A análise segundo a etnia<sup>7</sup>, por sua vez, indica que nos Grupos 1 e 2 há uma predominância de pessoas negras (51,9% e 56,2%, respectivamente). No Grupo 3, os brancos são majoritários, com 59,4% de representatividade. Um exame da ocorrência por etnia indica que 15,7% do total de pessoas brancas pertencem ao Grupo 3, enquanto apenas 10% do total de pessoas negras pertencem a esse grupo. Quanto à distribuição regional, Sudeste e Nordeste concentram mais de 75% do total das matrículas das redes pública e particular (Gráfico 1).

---

<sup>4</sup> A divisão das famílias em três grupos isolados entre si acarreta uma perda de 0,4% do total de crianças freqüentando escola, ou 0,3% do total de indivíduos cujos domicílios têm a presença de crianças na educação infantil ou em idade adequada para tal. Esses casos referem-se a famílias que têm crianças matriculadas em ambas as redes pública e privada, inclusive freqüentando a mesma modalidade em redes de ensino diferentes (por exemplo, uma matriculada em pré-escola pública e outra em pré-escola privada). Como os motivos para a decisão de colocar algumas crianças na rede pública e outras na rede privada são mais subjetivos do que a decisão de colocá-los em apenas uma das redes, e dada a pequena representatividade desses casos, optou-se por desconsiderá-los.

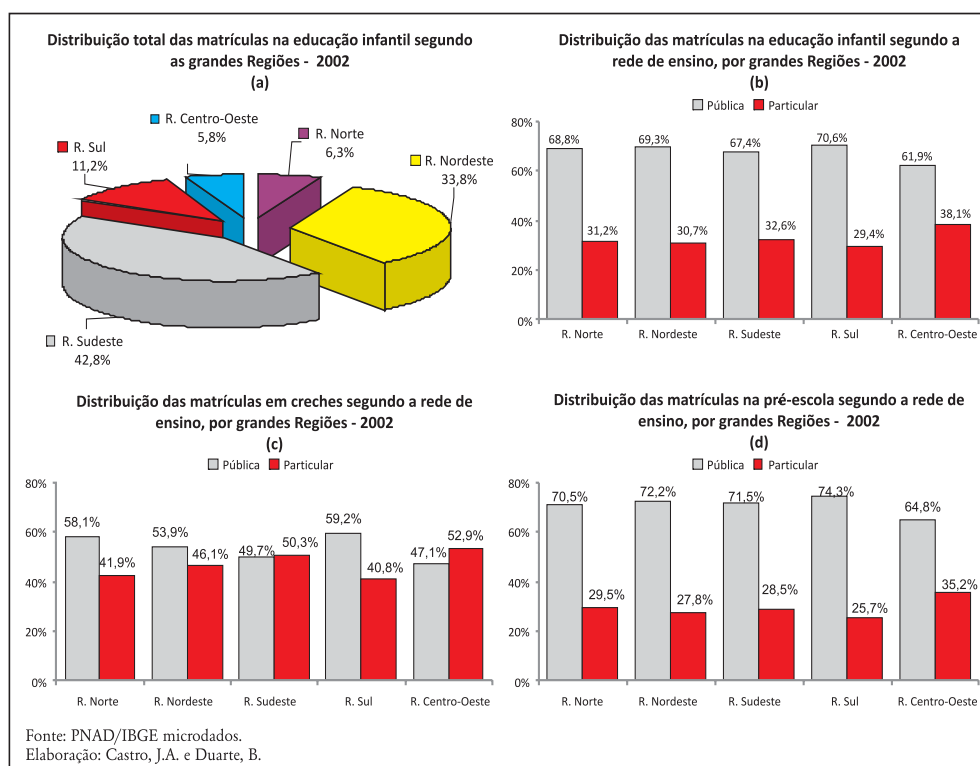
<sup>5</sup> Todas as estatísticas apresentadas ao longo dessa seção referem-se apenas aos casos considerados válidos para fins deste trabalho, representando 96,5% da população brasileira estimada pela pesquisa.

<sup>6</sup> 87,2% dessas estavam matriculadas na pré-escola; e 12,8% , no ensino fundamental.

<sup>7</sup> Considerando apenas brancos e negros, que representam 99,5% dos casos. Os negros incluem pretos e pardos, de acordo com classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro Geografia Estatística - IBGE.

Tomado todo o país, a rede pública de ensino respondia em média por 68,2% do total de crianças que freqüentam a educação infantil, cobrindo 52,7% daquelas em creches e 71,6% das que estavam na pré-escola. Nas regiões, a distribuição segundo rede de ensino apresenta particularidades interessantes. Sul e Centro-Oeste apresentavam, respectivamente, a maior e a menor proporção de matrículas na rede pública de ensino (70,6% e 61,9% do total de suas matrículas).

**Gráfico 1**  
**Distribuição das Matrículas por Grandes Regiões e Rede de Ensino**  
**Brasil - 2002**



Considerando apenas as matrículas da rede pública, então, no limite, investimentos públicos na educação infantil poderiam beneficiar diretamente cerca de 3% da população brasileira. Supondo, por outro lado, que as políticas em favor da educação infantil sejam totalmente destinadas a atrair crianças que se encontram fora do sistema educacional e que 63,5% da população entre zero e

seis anos não freqüentavam escola, então, no limiar, mais 8% da população poderiam se tornar potenciais beneficiários diretos. Somando, portanto, ambos os casos, o índice de beneficiários potenciais diretos chegaria a 11%.

## 5.2. Mercado de Trabalho

Analisando-se os resultados da taxa de desemprego e taxa de participação para cada grupo de família (tabela 6) observa-se que é o grupo de famílias em que as crianças encontram-se fora do sistema educacional que apresenta os piores índices, seguidos das famílias de crianças das creches e pré-escolas públicas. Os melhores são apresentados pelo grupo de famílias que possuem crianças de até seis anos de idade nas escolas particulares.

**Tabela 6**  
**Indicadores de Atividade Econômica segundo Grupos de Famílias**  
**Brasil – 2002**

Grupos de famílias	Indicadores da atividade econômica	
	Taxa de Desemprego	Taxa de Participação
Grupo 1	11,9%	71,4%
Grupo 2	10,8%	74,4%
Grupo 3	8,8%	78,2%
<b>Total</b>	<b>11,1%</b>	<b>73,2%</b>

Outra forma de analisar a situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho é verificar o tipo de vínculo empregatício. Considerando também a população acima de 16 anos (tabela 7), observa-se que os trabalhadores com vínculos formais<sup>8</sup>, ou seja, mais protegidos por terem direitos assegurados, são mais representativos no total de vínculos no grupo das famílias de crianças em escolas particulares (grupo 3), do que nos demais grupos. Além disso, quase 10% dos vínculos do grupo 3 são de empregadores, proporção bem maior que no total dos outros dois.

<sup>8</sup> Na classificação *formal* estão considerados os trabalhadores com carteira assinada, funcionários públicos, estatutários e militares.



**Tabela 7**  
**Tipo de Vínculo Empregatício segundo Grupos de Famílias**  
**Brasil – 2002**

Grupos de Famílias	Tipo de vínculo empregatício					Total
	Formal	Sem carteira	Conta própria	Empregador	Outros	
Grupo 1	35,9%	27,6%	22,9%	3,0%	10,6%	100%
Grupo 2	36,2%	28,6%	23,5%	2,4%	9,2%	100%
Grupo 3	52,0%	17,0%	18,8%	9,3%	2,9%	100%
<b>Total</b>	<b>38,4%</b>	<b>26,3%</b>	<b>22,5%</b>	<b>3,8%</b>	<b>9,0%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pnad/IBGE microdados.

Elaboração: Castro, J.A.; Duarte, B.

Os tipos de vínculos apresentados pelos Grupos 1 e 2 são bastante proporcionais ao total da população. Apresentam, nitidamente maior proporção de trabalhadores sem carteira assinada<sup>9</sup> e de outros tipos de vínculos empregatícios. Na categoria *outros* estão incluídas pessoas que declararam exercer, na semana de referência da pesquisa, trabalhos para o uso ou consumo próprio além dos não remunerados<sup>10</sup>.

Por sua vez, a categoria *conta própria* apresenta proporções semelhantes nos respectivos totais de cada grupo. Entretanto, a valoração dessa categoria é muito imprecisa, tendo em vista que muitos são *conta própria* por opção (profissionais liberais ou não querem trabalhar para patrões etc.); outros por falta de opção (são autônomos, seja por desalento ou falta de colocação no mercado de trabalho formal).

Dessa forma, pode-se analisar a categoria *conta própria* segundo o rendimento médio advindo do trabalho. Para uma análise comparativa, esse mesmo exercício pode ser feito para a categoria de trabalhadores formais, cujas relações de trabalho são menos sujeitas às oscilações de rendimento (tabela 8).

<sup>9</sup> Incluídos os trabalhadores sem declaração de carteira.

<sup>10</sup> Na categoria trabalhadores *não remunerados* estão incluídos aqueles que declararam trabalhar sem remuneração em ajuda a membros da unidade domiciliar, bem como estagiários não remunerados, voluntários e cooperativistas (ver metodologia da Pnad).

**Tabela 8**  
**Média e mediana do rendimento do trabalho principal,**  
**segundo tipo de vínculo**  
**Brasil - 2002**

Grupos de famílias	Rendimento médio		Mediana do rendimento	
	Formal	Conta própria	Formal	Conta própria
Grupo 1	R\$ 559,3	R\$ 607,5	R\$ 400,0	R\$ 230,0
Grupo 2	R\$ 488,1	R\$ 503,4	R\$ 380,0	R\$ 200,0
Grupo 3	R\$ 1.080,9	R\$ 1.331,6	R\$ 600,0	R\$ 450,0
Total	R\$ 645,7	R\$ 667,0	R\$ 400,0	R\$ 250,0

Fonte: Pnad/IBGE microdados.

Elaboração: Castro, J.A. e Duarte, B.

Nota: os valores em reais (R\$) estão a preços de setembro de 2002, mês de referência da pesquisa

Em primeiro lugar, pode-se ver como a média de rendimento das famílias com crianças matriculadas na rede particular (Grupo 3) é bem maior do que a média dos demais grupos<sup>11</sup>. A análise da renda pelo valor da mediana (isto é, da renda que divide ao meio os estratos) é particularmente interessante, pois, ao contrário da média, é insensível aos chamados *outlying*<sup>12</sup>, e por isso é de se esperar que os valores sejam um pouco menores. As diferenças nas medianas mostram a situação bem mais favorável das famílias com crianças nas escolas particulares. O fato de a mediana do grupo 3 ser expressivamente mais baixa do que a média demonstra que nele é maior o peso dos altos rendimentos.

### 5.3. Pobreza e hiatos de renda

A análise da renda pelo seu valor nominal muitas vezes não é suficiente para definir a situação financeira de uma família. Por outro lado, a análise da renda *per capita* ainda que também apresente limitações<sup>13</sup> pode dar uma visão mais ampla da condição da família<sup>14</sup>, ao relativizar os totais, distribuindo-os entre os indivíduos que partilham dos valores. Considerando uma linha de pobreza de  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo *per capita*<sup>15</sup>, pode-se dividir a população em pobres e não-pobres (tabela 9).

<sup>11</sup> 50% ganham acima daquele valor e 50%, abaixo.

<sup>12</sup> Casos de rendimentos muito altos.

<sup>13</sup> Não incorpora, por exemplo, ganhos de escala, e distribui os valores igualmente entre os indivíduos, mesmo que muitos, dado o ciclo de vida ou sua própria condição financeira, não se apropriem efetivamente do total distribuído.

<sup>14</sup> Comparando dois domicílios com rendas iguais e em condições similares, é provável que o mais numeroso esteja em situação relativamente pior.

<sup>15</sup> Igual a R\$ 100,00, dado o salário mínimo em setembro de 2002.

**Tabela 9**  
**Situação Financeira dos Grupos de Famílias**  
**segundo a Linha de Pobreza**  
**Brasil – 2002**

Grupos de famílias	Situação	
	Pobres	Não pobres
Grupo 1	47,2%	52,8%
Grupo 2	52,7%	47,3%
Grupo 3	13,4%	86,6%
<b>Total</b>	<b>44,6%</b>	<b>55,4%</b>

Esses dados evidenciam que o percentual de pessoas que vivem com rendimento<sup>16</sup> abaixo da linha de pobreza é extremamente alto nos grupos de famílias cujas crianças estão fora da escola e nas que se encontram nas escolas públicas, caindo significativamente no grupo de famílias com filhos em escolas particulares (Grupo 3).

#### 5.4. Escolaridade

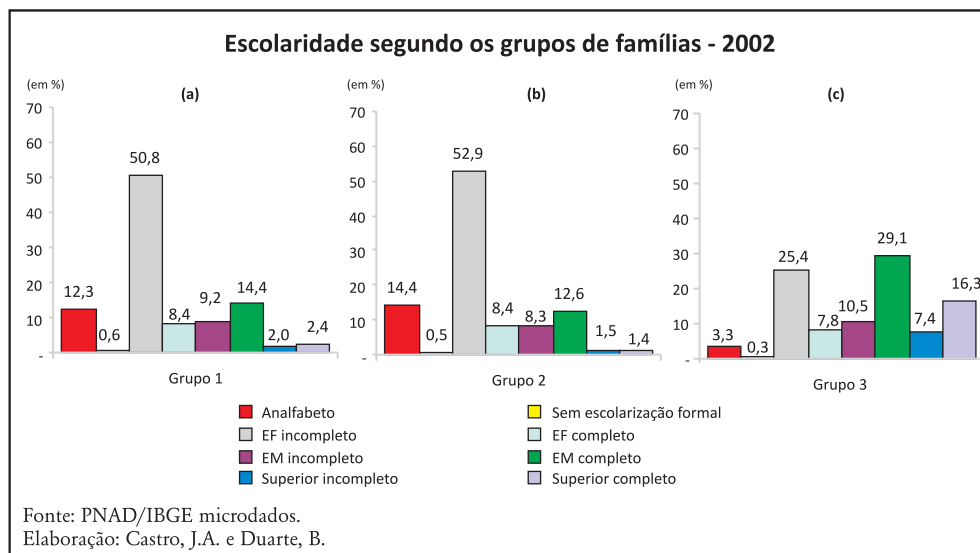
Observa-se grande diferença entre os grupos quando comparados segundo escolaridade, medida pelo número de anos de estudos de seus membros que têm idade superior a 15 anos. Assim, enquanto no grupo das famílias das crianças de escolas particulares essa média é de 9,4 anos de estudos, no grupo em que as crianças encontram-se fora da escola é 6,0 e naqueles que possuem crianças nas escolas públicas é 5,5 anos. No conjunto das famílias de crianças nessas três condições, a escolaridade média é de 6,3 anos.

Além dos anos médios de estudo, é interessante avaliar a escolaridade de acordo com níveis de ensino<sup>17</sup>. No Gráfico 2 os grupos de famílias são apresentados em termos da escolaridade de seus integrantes, considerado-se apenas a população de 15 anos ou mais. Pode-se ver que o percentual de pessoas analfabetas e com o ensino fundamental incompleto é bem maior nos Grupos 1 e 2. Nesses, o percentual de pessoas com o ensino superior completo ou incompleto é relativamente pequeno.

<sup>16</sup> A referência é a renda domiciliar *per capita*, derivada a partir dos rendimentos todas as fontes da família, inclusive de todos os trabalhos, aluguéis, aposentadorias e pensões.

<sup>17</sup> Inclusive a categoria *Nenhuma escolarização formal*: todos que sabem ler, mas nunca frequentaram escola.

**Gráfico 2**  
**Escolaridade dos Grupos de Famílias,**  
**na População de 15 Anos ou Mais**  
**Brasil – 2002**



Já no grupo de famílias com crianças na rede privada (Grupo 3), os percentuais de pessoas com os níveis mais elevados de escolaridade são bastante mais expressivos. Somando as que possuem ensino superior completo ou incompleto, verifica-se que totalizam 23,5% dos indivíduos com 15 anos ou mais.

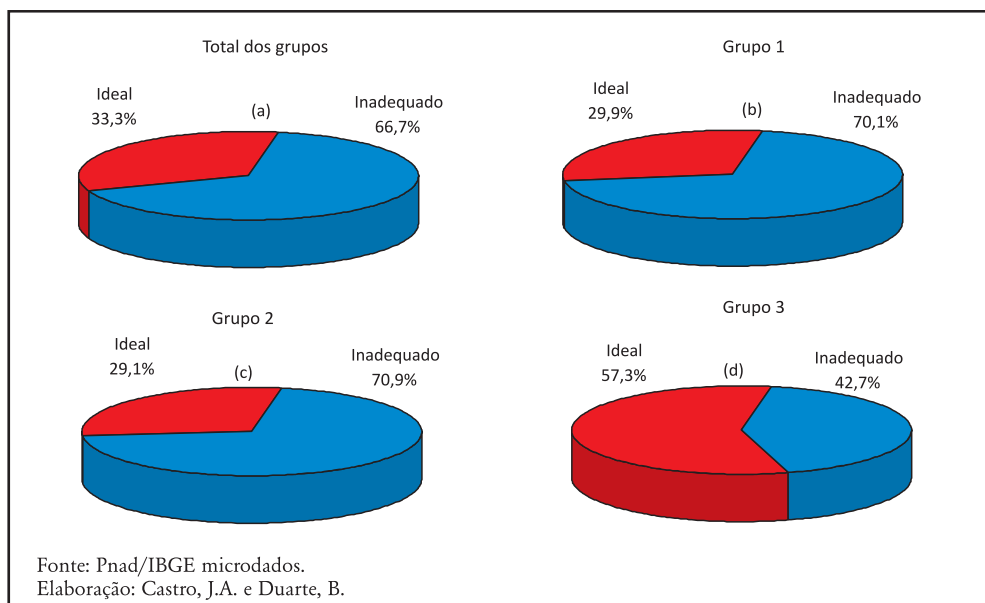
## 5.5. Moradia Adequada

Considera-se aqui que a moradia adequada possui os seguintes requisitos, que devem ser positivamente avaliados: disponibilidade e forma de acesso à água na residência; disponibilidade e tipo de rede de escoamento de esgoto; quantidade de pessoas por cômodo considerado dormitório; tipo de material predominante nas paredes e no telhado do domicílio; condição da moradia (não especial ou aglomerado subnormal); e relação com o imóvel (próprio, quitando, alugado, cedido etc.).

No conjunto das famílias dos três grupos, verifica-se que 2/3 dos indivíduos vivem em domicílios classificados como inadequados. Analisando os grupos de famílias individualmente, observa-se que mais de 70% das pessoas pertencentes aos Grupos 1 e 2 vivem em domicílios considerados inadequados. Por outro lado,

mais da metade das pessoas pertencentes ao Grupo 3 moram em domicílios classificados como ideais.

**Gráfico 3**  
**Percentual de Pessoas Vivendo em Domicílios segundo**  
**os Grupos de Famílias**  
**Brasil – 2002**



O índice de pessoas vivendo em domicílios considerados inadequados é elevado em face do critério utilizado que, para ser classificada como adequada, a moradia deve satisfazer positivamente às seis condições. Dos domicílios considerados inadequados, porém, os dados indicam que 49,2% das pessoas moravam em domicílios que atendiam a cinco dos seis requisitos<sup>18</sup>; e outros 32,8% residiam em moradias que satisfaziam a quatro daquelas condições<sup>19</sup>.

## 5.6. Crianças em situação de vulnerabilidade

Para os fins deste estudo, a situação de vulnerabilidade é analisada com base na combinação de três fatores característicos do domicílio: (i) linha de pobreza

<sup>18</sup> Nesse caso, mais de 60% tiveram a rede de escoamento de esgoto considerada inadequada.

<sup>19</sup> Nesse caso, quase metade teve reprovados os indicadores de acesso à água e de rede de escoamento de esgoto.

definida pela renda *per capita*; (ii) escolaridade da pessoa de referência<sup>20</sup>; e (iii) condição de atividade (PEA ou PEI), condição de ocupação (ocupados e desocupados), e tipo de vínculo empregatício (formal, informal, contra própria, empregador e outros). Da posição em cada um desses parâmetros, diferentes graus de vulnerabilidades foram estabelecidos (quadro 2).<sup>21</sup>.

**Quadro 2**  
**Graus de Vulnerabilidade**

Vulnerabilidade	Situação financeira Corte: linha de pobreza	Pessoa de referência do domicílio	
		Escolaridade	Condição de Atividade/ Ocupação
<b>Alta</b>			
Média	Pobre	Baixa	Inativo (População Economicamente Inativa - PEI), desocupado ou ocupado, mas sem carteira, por conta própria ou sem-remuneração.
Baixa	Pobre	Baixa	Ocupado, com vínculo formal ou como empregador.
<b>Média</b>	Pobre	Alta	Não importa se está ocupado ou não, tampouco o tipo de vínculo.
<b>Alta</b>			
Baixa	Não-pobre	Baixa	Inativo (PEI), desocupado ou ocupado, mas sem carteira ou por conta própria.
<b>Baixa</b>	Não-pobre	Baixa	Ocupado, com vínculo formal ou como empregador
<b>Baixa</b>			
Mínima	Não-pobre	Alta	Inativo (PEI), desocupado ou ocupado, mas sem carteira ou sem-remuneração.
	Não-pobre	Alta	Ocupado, com vínculo formal por conta própria ou como empregador.

<sup>20</sup> A pessoa de referência é definida como a “responsável pela unidade domiciliar (ou pela família) ou que assim fosse considerada pelos demais membros” (ver metodologia da Pnad).

<sup>21</sup> Como a análise agora é focada na observação direta das crianças, estas não mais representam necessariamente os grupos de famílias anteriormente estudados. Por outro lado, nos casos de crianças que residam em um mesmo domicílio, as características da situação financeira e da pessoa de referência são as mesmas, embora sejam classificadas distintamente quando a modalidade ou rede de ensino difere.

A criança em situação de vulnerabilidade extrema, portanto, é aquela cuja renda domiciliar *per capita* é inferior à linha de pobreza adotada neste trabalho. A variação de alta a baixa foi feita com base na combinação dos demais fatores. Dessa forma, uma criança classificada em situação de vulnerabilidade *extrema-alta* é aquela que vive em domicílio cuja renda *per capita* é inferior à linha de pobreza (pobre) e a pessoa de referência tem escolaridade baixa<sup>22</sup> e encontra-se na situação de inatividade<sup>23</sup> ou está desocupada,<sup>24</sup> ou ocupada sem carteira assinada como *conta própria*<sup>25</sup> ou ainda sem receber remuneração<sup>26</sup>. Já a categoria *extrema-média* difere da primeira apenas pelo tipo de vínculo, considerado o empregado formal<sup>27</sup>, uma situação mais estável. Por sua vez, na categoria *extrema-baixa* estão as crianças pobres, mas cuja pessoa de referência tem escolaridade considerada alta<sup>28</sup>, não importando se está empregada ou não, nem o tipo de vínculo empregatício<sup>29</sup>.

As categorias *média-alta* e *média-baixa* referem-se às crianças não-pobres<sup>30</sup> e com a pessoa de referência apresentando escolaridade baixa. A diferença entre as duas está na condição de atividade e/ou no tipo de vínculo empregatício<sup>31</sup>. Finalmente, crianças em situação de vulnerabilidade baixa são não-pobres e têm pessoas de referência com escolaridade alta. Novamente, a diferença entre *baixa* e *mínima* está na condição de atividade e/ou no tipo de vínculo, sendo agora os empregados *conta própria* considerados na categoria *mínima*<sup>32</sup>.

A partir dessas derivações, chegou-se aos resultados apresentados no Quadro 3, a seguir. Nele, são apresentados os resultados das crianças em situação de vulnerabilidade<sup>33</sup>, segundo a rede e modalidade de ensino nas quais estudam.

---

<sup>22</sup> Levando-se em consideração os resultados da análise da escolaridade, foram classificadas como baixa as seguintes categorias: analfabeto; sem escolarização formal, ou seja, sabe ler, mas nunca frequentou escola; e ensino fundamental incompleto.

<sup>23</sup> Pertencente à População Economicamente Inativa (PEI).

<sup>24</sup> Como definido anteriormente, faz parte da População Economicamente Ativa (PEA), mas estava desocupada, isto é, não tinha trabalho, mas estava procurando.

<sup>25</sup> O *conta própria* foi aqui considerado, pois, dada a condição de pobreza e a baixa escolaridade, configura-se uma situação de instabilidade.

<sup>26</sup> Trabalhador para consumo ou uso próprio, ou sem remuneração (cooperativismo, voluntarismo, etc.).

<sup>27</sup> Servidores públicos, estatutários, militares e empregados com carteira assinada.

<sup>28</sup> Ensino Fundamental completo ou escolaridade maior.

<sup>29</sup> Isso porque, dada a escolaridade mais alta, a pessoa provavelmente está mais apta a conseguir um emprego ou trocar por outro melhor.

<sup>30</sup> Renda *per capita* acima ou igual à linha de pobreza.

<sup>31</sup> Mais uma vez o empregado *conta própria* foi colocado na categoria *média-alta*, pois a escolaridade do indivíduo é baixa, sendo provável, para a maioria dos casos, que essa situação seja instável.

<sup>32</sup> Ao contrário dos outros casos, dado que a escolaridade do indivíduo é considerada alta, é provável que muitos sejam autônomos por opção (profissionais liberais e outros) ou estão mais aptos a procurar uma atividade com outro tipo de vínculo empregatício diverso.

<sup>33</sup> É importante ressaltar que 3,5% dos casos não puderam ser classificados (*missing values*), em decorrência da combinação das variáveis que compõem o indicador de vulnerabilidade (renda *per capita* condição de atividade/ocupação, tipo de vínculo e escolaridade ignorados, ou a combinação desses fatores). Os percentuais se referem apenas aos casos válidos.

### QUADRO 3

#### Grau de Vulnerabilidade segundo Rede e Modalidade de Ensino Brasil – 2002

Percentual de crianças em situação de vulnerabilidade.  
Total pelo tipo de rede de ensino – 2002  
(c)

Grau de Vulnerabilidade	Fora da Escola	Rede pública		Rede particular		Total
		Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
Extrema-alta	35,2%	31,3%	35,5%	4,0%	7,1%	31,9%
Extrema-média	9,0%	7,8%	8,2%	2,4%	2,6%	8,1%
Extrema-baixa	6,8%	6,3%	6,4%	2,8%	4,0%	6,3%
Média-alta	15,8%	15,5%	16,5%	13,6%	14,1%	15,7%
Média-baixa	10,4%	13,1%	12,8%	7,8%	8,8%	10,8%
Baixa	4,5%	4,6%	4,0%	9,3%	10,6%	5,0%
Mínima	18,2%	21,5%	16,7%	60,2%	52,9%	22,1%
Total	100,0%	100,00%	100,0%	100,00%	100,0%	100,00%

Percentual de crianças em situação de vulnerabilidade.  
Total pelo grau de vulnerabilidade – 2002  
(b)

Grau de Vulnerabilidade	Fora da Escola	Rede pública		Rede particular		Total
		Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
Extrema-alta	70,9%	3,4%	23,5%	0,4%	1,9%	100,0%
Extrema-média	71,8%	3,3%	21,3%	0,9%	2,7%	100,0%
Extrema-baixa	68,8%	3,4%	21,2%	1,3%	5,3%	100,0%
Média-alta	64,5%	3,4%	22,1%	2,6%	7,4%	100,0%
Média-baixa	61,9%	4,1%	25,0%	2,2%	6,7%	100,0%
Baixa	57,0%	3,1%	16,8%	5,6%	17,5%	100,0%
Mínima	52,7%	3,3%	15,9%	8,2%	19,9%	100,0%
Total	64,1%	3,4%	21,1%	3,0%	8,3%	100,0%

Fonte: Pnad/IBGE microdados.

Elaboração: Castro, J.A., Duarte, B.

Nota: as crianças fora da escola referem-se àquelas na faixa etária de zero a seis anos.

Pode-se ver que 35,2% das crianças de zero a seis anos fora da escola encontravam-se na condição de vulnerabilidade *extrema-alta*, representando 70,9% das crianças classificadas com esse grau. Por outro lado, no extremo oposto, 18,2% dessas crianças apresentaram vulnerabilidade *mínima*, representando 52,7% do total de crianças classificadas com esse grau de vulnerabilidade. Assim, três dados podem ser inferidos: (i) o percentual de crianças fora da escola é muito



representativo, pois apenas 36,5% das crianças de zero a seis anos freqüentavam escola; (ii) muitas dessas não o faziam dada a situação de vulnerabilidade da família, que certamente influencia na decisão ou na possibilidade de proceder à matrícula em escolas; e (iii) muitas crianças nessa faixa etária não freqüentavam escola, apesar da baixa vulnerabilidade da família, o que leva a crer que a opção pelo ensino pouco tem a ver com questões econômicas<sup>34</sup>.

Por outro lado, muitas crianças matriculadas na rede pública apresentam situação de vulnerabilidade *extrema-alta*, embora não sejam desprezíveis os percentuais daquelas cujas famílias foram classificadas com vulnerabilidade *mínima*, *média-alta* e *média-baixa*. No extremo superior estão provavelmente as famílias que matriculam suas crianças na rede pública por restrições orçamentárias, enquanto no extremo inferior estão supostamente aquelas que mantêm filhos na rede pública por opção – consideram esta adequada ou não vêem diferenças consideráveis entre uma e outra.

Finalmente, as crianças matriculadas na rede privada apresentam graus de vulnerabilidade menos drásticos do que as demais – maioria classificada com vulnerabilidade *mínima* ou *baixa*. Essas famílias, assim como aquelas com filhos na rede pública, provavelmente consideram essa fase educacional importante para a formação da criança, mas devem ver diferenças entre as redes, optando pelo ensino privado uma vez que têm possibilidades financeiras. De qualquer forma, como já mencionado, muitas são as crianças em vulnerabilidade *mínima* ou *baixa* fora da escola, sendo provável que essa opção não decorra de restrições orçamentárias da família.

## **6. Sugestões de políticas governamentais, opções e estratégias para aumentar a capacidade de financiamento para a educação infantil.**

Diante da necessidade de investimentos, em razão da ainda baixa oferta pública da educação infantil, verificou-se que a capacidade de financiamento não permite alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e de melhoria da qualidade dessa etapa educacional. Nesse sentido, são apresentadas algumas sugestões que envolvem três formas de financiamento: tributário; outras fontes não tributárias de recursos; melhorias e recomposição dos gastos públicos.

### **1. Possibilidades de financiamento tributário:**

---

<sup>34</sup> Ficam de fora por opção de suas famílias, que podem não considerar a escola necessária naquela idade da criança, ou porque não há oferta apropriada disponível.

- Ampliação da vinculação de impostos (i) destinada ao governo federal – o índice destinado à Educação passaria para 25% das receitas de impostos. A receita do MEC seria fixada em 0,3% do PIB; e (ii) destinada aos estados e municípios. O percentual das receitas de impostos a ser investido em educação passaria para 30%. Poderia gerar um adicional de 0,7% do PIB.
- Reordenação da relação “impostos *versus* contribuições sociais” na estrutura de arrecadação tributária, de forma que os primeiros impostos voltem a ganhar importância (pode ocorrer na reforma tributária). Isso porque os impostos não aumentaram sua arrecadação nos anos 90 (em média apenas 9% PIB). Por outro lado, as contribuições para a seguridade social, que representavam 9,2% cresceram constantemente na década até chegar, em 2002, a 13,1% do PIB, sendo uma das principais responsáveis pela ampliação da carga tributária bruta. Grande parte desse esforço, no entanto, é retirada mediante a Desvinculação de Receitas da União (DRU) para outras atividades de governo, que não as sociais. Qualquer rearticulação do sistema (não um aumento da carga) pode favorecer a educação, uma vez que a grande fonte de financiamento do setor são os impostos. Por exemplo, uma reordenação que favoreça a arrecadação de impostos que gire em torno de 1% do PIB pode gerar 0,2% de recursos para a educação.
- Utilização de parte dos recursos federais da educação como forma de incentivar estados e municípios, mediante contrapartida, a fazer um esforço de arrecadação que seria destinada ao setor. Os estados mantiveram sua arrecadação de impostos em torno de 8,5% do PIB durante o período. Já os municípios tiveram uma ampliação da arrecadação, saindo de 0,85% para 1,11% do PIB.
- Redução do gasto indireto de natureza tributária realizado por meio de subsídios e renúncia fiscal. De acordo com recente estudo divulgado pela Receita Federal, esses gastos indiretos podem chegar a 1,55% do PIB, sendo 85% relativos a impostos, ou seja, 1,31% do PIB. Se todos estes recursos fossem direcionados aos cofres públicos, estariam gerando, automaticamente, 0,26% do PIB para educação, por força da vinculação. Só com a dedução do Imposto de Renda referente aos gastos das famílias com educação, a Receita Federal deixa de arrecadar R\$ 908,7 milhões.
- Rediscussão das isenções de impostos para escolas privadas: apesar de ser um dos mais promissores negócios do país, boa parte das instituições privadas continua, por variados meios, a não pagar impostos.

## 2. Possibilidades de financiamento de outras fontes de recursos<sup>35</sup>:

- Captação de recursos das agências públicas nacionais de fomento (BNDES, BNB, etc.). Essa captação ocorreria mediante o desenvolvimento de projetos, para todos os níveis e modalidades de educação, comprometidos com o desenvolvimento econômico e social nos âmbitos nacional, regional e local.
- Captação de recursos de agências internacionais de fomento. Esses recursos estariam voltados principalmente para realização das obras e outros bens e serviços que o sistema demanda.
- Captação de recursos de empresas públicas (estatais) e privadas.
- Parceria com a sociedade civil organizada como forma de viabilizar programas e ações na área.

## 3. Possibilidades mediante políticas de melhorias e recomposição do gasto público em educação:

- Retirada da contabilização sobre o que se entende como “manutenção e desenvolvimento do ensino” daqueles gastos relativos a aposentados e pensionistas. No caso federal, por exemplo, esses valores chegaram cerca de R\$ 2,9 bilhões, aproximadamente 15% dos gastos do Ministério da Educação em 2002.
- Implementação de políticas ativas que visem à eficiência do sistema público de educação. Podem-se estabelecer metas de melhorias associadas à utilização dos recursos públicos a serem aplicados em educação.
- Melhoria do controle social dos recursos, mediante maior participação e responsabilidade da sociedade civil na definição e acompanhamento dos investimentos dos recursos públicos da educação.
- Auditorias sistemáticas sobre a aplicação dos recursos vinculados à área.
- Criação no MEC de comissão de acompanhamento e monitoramento das receitas e despesas com educação nos três entes federados.

Por último, é importante ressaltar que as possibilidades de financiamento serão extremamente facilitadas se houver crescimento econômico.

## **7. Revisão da política governamental de acesso a Educação e Cuidados da Primeira Infância.**

Para a política governamental de acesso à Educação e Cuidados da Primeira Infância é importante tomar em consideração o Plano Nacional de Educação

---

<sup>35</sup> Para a implementação da captação de recursos proposta neste item, sugere-se a composição, no Ministério da Educação, de comissão técnica com o objetivo de conhecer os possíveis agentes financiadores e seus procedimentos de oferta de recursos e proceder às negociações de captação.

(PNE), que reafirma a educação infantil como direito da criança e obrigação do Estado, e realça a co-responsabilidade das três esferas de governo – União, Estados e Municípios – com fundamento no artigo 30 da Constituição Federal.

O PNE estabelece um conjunto de 25 objetivos e metas para a educação infantil<sup>36</sup>. Entre eles, encontram-se alguns específicos sobre o financiamento dessa etapa. São eles: (i) assegurar que, em todos os municípios, os 10% daqueles reservados à manutenção e desenvolvimento do ensino, além de outros recursos municipais não vinculados ao Fundef, sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil. (ii) promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a filhos e dependentes, em creches e pré-escolas, conforme estabelece o art. 7º, XXV, da Constituição Federal. Encaminhar, ao Congresso Nacional, Projeto de Lei visando à regulamentação daquele dispositivo; (iii) exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos artigos 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal; e (iv) realizar estudos sobre o custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir excelência de atendimento de forma generalizada.

Destaca-se o objetivo/meta do PNE para a Educação Infantil que trata da ampliação da oferta, de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até três anos e 60% da população de com idade de quatro e seis (ou quatro e cinco anos). Até o final da década, a meta é alcançar 50% das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro e cinco anos<sup>37</sup>.

Castro e Barreto (2003) montaram cenários<sup>38</sup> para essas metas, multiplicando-se o valor *per capita* médio pelo total da demanda de matrículas na educação infantil calculado para o PNE. Esses cenários mostraram que seriam necessários 5,2 bilhões de reais em 2006 e 7,74 bilhões em 2011, para o atendimento em creches e pré-escolas. Isto significa um incremento de recursos da ordem de 60% em cinco anos e de 140%, em 10 anos, tomando-se o Brasil como um todo.

---

<sup>36</sup> Eram 26 as metas/objetivos, porém uma foi vetada pelo Presidente da República. Também sofreu veto a meta do capítulo sobre financiamento da educação que elevava os gastos públicos com educação de 5% para 7% do Produto Interno Bruto -PIB. O argumento utilizado pelo Executivo para o veto foi o de que a meta contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>37</sup> A definição de metas específicas para as duas faixas de idade (zero a três e quatro a seis) é justificada no Plano pela história do atendimento a essas faixas etárias no Brasil, com predomínio da área da assistência social para as crianças menores.

<sup>38</sup> Esse cenário considera constantes os níveis de qualidade do atendimento e de eficiência dos sistemas de ensino em 2000. Alterações nesses fatores são, entretanto, necessárias e devem implicar mudanças nos valores aqui estimados.

Além disso, na simulação efetuada observou-se forte desigualdade nos resultados dos cálculos dos recursos *per capita* disponíveis nas diferentes unidades da federação. Esses dados fortalecem a necessidade de que a instância federal atue no sentido de minimizar as diferenças com formas consistentes de assistência financeira aos municípios, responsáveis pela oferta da educação infantil.

Essas análises evidenciam que a questão do financiamento deve pautar a luta política pelo direito da população brasileira à educação infantil.

## **8. Estimativas dos gastos das famílias em educação**

O que mais se aproxima atualmente, no Brasil, do conceito de gastos privados com educação são aqueles que compõem o dispêndio das famílias. Nesse sentido, são úteis os resultados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), elaborada pelo IBGE para o período 1995-1996, relativo à distribuição percentual da despesa média mensal familiar, por grupo de gastos. Os dados mostram que nas onze regiões metropolitanas pesquisadas, a participação da Educação é de apenas 3,49% das despesas familiares, bem abaixo de itens como habitação, alimentação, transporte etc. Esse baixo valor está relacionado ao fato de que a educação tem forte caráter público, ou seja, os serviços públicos, por serem gratuitos, têm um impacto nas estruturas do consumo das famílias, mas não em seus gastos monetários.

Apesar de os maiores gastos médios das famílias serem com habitação, alimentação e transporte etc., as prioridades são diferentes para os diversos níveis de rendimento e instrução. Os dados mostram mudanças no perfil dos dispêndios médios de acordo com a renda e a instrução do chefe das famílias. Quando a renda e a instrução aumentam, cresce a participação média nos gastos de itens como serviços pessoais, recreação, cultura e educação. São investidos em educação 1,39% da despesa média mensal para o grupo que ganha até dois salários mínimos; esse percentual aumenta continuamente até atingir 3,98% para a faixa daqueles acima de 30 salários mínimos.

Quanto à estimativa do esforço orçamentário familiar dirigido à área de educação, respeitada a oferta vigente desse serviço público chegaria, ao final do ano 2000, a algo em torno de 2,06% do PIB (tabela 10). Esses gastos resultam principalmente do pagamento de mensalidades escolares para os cursos regulares e cursos complementares, compras de livros e revistas e outras despesas educacionais.

**TABELA 10**  
**Estimativas de Gastos com Educação, por Ano,**  
**segundo Tipos de Despesa**  
**Brasil – 1996 a 2000**

*Percentual em relação ao PIB*

Itens	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos das famílias	61,6	61,2	60,4	60,4	59,2
Gastos das famílias em educação (1)	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
- Cursos regulares de 1º, 2º e 3º graus e pré-escola	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
- Outros cursos	0,3	0,3	0,3	0,3	
- Livros e revistas técnicas	0,00	0,00	0,00	0,00	
- Outros gastos com educação	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

(1) O gasto das famílias em educação corresponde aos valores apurados na Pesquisa de Orçamento Familiar - POF - do IBGE para o período 1995-1996, estimado como constante para os anos subsequentes.

Os gastos destinados a mensalidades escolares para os cursos regulares (1º, 2º e 3º graus e pré-escola) representam 64% das despesas educacionais; outros cursos chegam a 17%, ou seja, as mensalidades concentram cerca de 81% dos investimentos familiares com educação. Enquanto isso os gastos com livros e revistas técnicas representam apenas 1%. Um fator limitante para esta análise foi a impossibilidade de se identificar os gastos por modalidade educacional, inviabilizando que se isolasse aqueles destinados à educação infantil.

Quanto mais elevada a renda e a instrução do chefe, tanto maior será o gasto da família em termos absolutos e maior será a diversidade de produtos e serviços educacionais consumidos. As famílias em pior situação de renda e instrução concentram seus gastos nas necessidades básicas de sobrevivência com menos diversificação de consumo.

## **9. Considerações finais**

Na distribuição de competências entre as esferas governamentais, a Constituição Federal delega aos municípios os gastos com ensino fundamental e educação infantil, além da manutenção, em regime de colaboração, de programas de educação infantil e de ensino fundamental. No entanto, o sistema de financiamento que foi reestruturado nos anos 90, principalmente com a criação do Fundef, acabou por prejudicar aportes de maiores recursos em favor da educação infantil. Por isso, os dados mostram queda nos valores aplicados e a

transferência crescente das responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de forte municipalização, com os estados deixando de aplicar recursos neste nível educacional. Com isso o regime de colaboração, na prática, foi pouco ou nada exercido. Observou-se, ainda, que na União grande parte dos recursos está alocada na Assistência Social e não no MEC.

Quanto à dimensão e à abrangência da política governamental de acesso à Educação e Cuidados da Primeira Infância, é importante levar em consideração o Plano Nacional de Educação – PNE, que reafirma a educação infantil como um direito da criança e uma obrigação do Estado, realçando a co-responsabilidade das três esferas de governo – União, Estado e Municípios. Algumas simulações já realizadas mostram que seriam necessárias grandes somas de recursos para cumprir tais determinações.

Mediante os resultados de simulações referentes ao PNE, verificou-se que a atual capacidade de financiamento é insuficiente para ações mais ousadas de ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação infantil. Foram apresentadas algumas possibilidades para ampliação dos gastos. Essas envolvem três tipos de financiamento: tributárias; outras fontes de recursos não tributárias; e de melhorias e recomposição dos gastos públicos.

Os investimentos públicos na educação infantil são necessários para inserir as crianças que não estão no sistema educacional e para melhorar a oferta para aquelas que já estão na rede pública de ensino. Dessa forma, crianças em condições de pobreza e vulnerabilidade, as mais excluídas atualmente, poderão ser beneficiadas.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M.A. C. *Sistema de informações sobre os gastos públicos da área de educação - SIGPE: diagnóstico para 1995*. Brasília, DF. Ipea,1999. TD 674.
- ALMEIDA, A.C. E. *Ações governamentais destinadas à criança de zero a seis anos na área de assistência social*. - Brasília, DF. Ipea,2001. Relatório preliminar.
- BARRETO, A.M.R.F. *Políticas e programas federais destinados à criança de zero a seis anos*. Brasília, DF: Ipea,2001. Relatório preliminar.
- BARROS, E. *Ações governamentais destinadas à criança de zero a seis anos na área de saúde e nutrição*. Brasília, DF: Ipea,2001. Relatório preliminar.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1988.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF. 1991.
- \_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF. 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento . *Avança Brasil: Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília, DF. MPO, 2000.
- CAMPOS, M.M.; ROSEMBERG, F.; & FERREIRA, I. M. *Creches e Pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez,1993.
- CASTRO, J.A. e BARRETO, A.M.R.F. *Financiamento da educação infantil: alguns desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF. Senado Federal, 2003.
- CARDOSO, F. H. . *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília, DF [s.n.]1998.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza*. São Paulo: [s.n.] 1998.
- SOARES, S. et al. Diagnóstico da Situação do Negro na Sociedade Brasileira. In: Munanga, K. (org). *História do Negro no Brasil*. Brasília, DF 2004.
- VIEIRA, L.M.F. . Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança. *Cadernos de Pesquisa*, [S.l.], n.67, p. 3-16,1988.





# PARTE III



# ATUALIZANDO O QUADRO DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA

*Angela Rabelo Barreto<sup>1</sup>*

Desde a conclusão do relatório de avaliação das políticas públicas de educação infantil, em 2006, importantes mudanças vêm ocorrendo nesse campo. Foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, ano em que também foi aprovada a lei que alterou a duração do ensino obrigatório para nove anos, incluindo nele a criança de seis anos de idade. No âmbito da Assistência Social, avançou-se na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprofundando-se a retirada dos recursos dessa área no financiamento de creches conveniadas e pré-escolas. No Ministério da Educação, foram definidos e publicados os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil e, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PDE), lançado em 2007, foi criado o programa de apoio aos municípios para a construção de centros de educação infantil (ProInfância).

Dessas medidas, apenas o ProInfância não estava na pauta de discussões durante a realização do estudo realizado em parceria pela Unesco, OCDE e MEC, objeto desta publicação. A fim de disponibilizar ao leitor quadro mais atualizado da educação infantil, essas medidas são aqui comentadas, ao tempo em que dados mais recentes sobre a oferta dessa etapa educacional são apresentados.

## **A. As principais mudanças e iniciativas nas políticas e programas para a educação infantil no período 2006-2008**

### *1. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)*

No final de 2006, foi editada nova emenda constitucional (EC 53/2006) que cria o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

---

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília. Pesquisadora e consultora nas áreas de políticas educacionais e de educação infantil.

Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. O Fundeb, com vigência de 14 anos, abrange toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, estendendo-se da educação infantil (creche e pré-escola) ao ensino médio, inclusive educação de jovens e adultos e educação especial. A subvinculação passa a ser de 20% (e não 15%) das receitas de impostos. O leque dos impostos abrangidos é ampliado e são definidos os valores totais anuais de complementação mínima da União para os três primeiros anos do Fundo (R\$ 2 bilhões, R\$ 3 bilhões e R\$ 4,5 bilhões), passando a partir do 4º ano à participação de 10% do Fundo (ou seja, da soma dos valores referentes ao Fundeb em todas as Unidades Federadas).

A lei de regulamentação do Fundeb estabeleceu que se definiria a cada ano fatores de diferenciação relativos aos vários níveis e modalidades de ensino, para a distribuição dos recursos do Fundo. Foram elencados 15 valores diferentes, que levam em conta também a localização e jornada de atendimento. Fixou-se, como valor de referência (1,0) aquele destinado às primeiras séries do ensino fundamental de tempo parcial, urbano. Em torno desse índice, são definidos os demais, numa amplitude que se estende de 0,7 a 1,3.

A emenda constitucional 53 ampliou também a distribuição dos recursos do salário-educação para toda a educação básica. O montante dos recursos dessa contribuição social é dividido em cotas federal, estaduais e municipais, equivalendo a primeira (federal) a 1/3 e a dos estados e municípios aos 2/3 restantes. As cotas estaduais e municipais são distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

O processo que culminou com a instituição do Fundeb, em dezembro de 2006, foi mais uma evidência das dificuldades enfrentadas no campo das políticas educacionais para a concretização dos avanços legais anteriores conquistados pela Educação Infantil brasileira. A creche constituiu um dos aspectos do Fundo que estiveram no centro dos conflitos de interesses entre as instâncias estaduais e municipais e nos embates entre as áreas responsáveis pelas políticas educacionais e econômicas, respectivamente.

A primeira Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para a criação do Fundeb foi enviada ao Congresso Nacional em junho de 2005, quando estava sendo concluído o relatório do estudo objeto desta publicação. Não contemplava as creches no sistema de financiamento da Educação Básica. Os argumentos contrários à inclusão desse tipo de atendimento, apresentados especialmente pelos representantes dos estados, sempre mencionavam os custos elevados e a

possibilidade de que os municípios aumentassem muito as matrículas nesse segmento e essas passassem a representar fatia muito elevada na distribuição dos recursos entre as duas instâncias. Outro argumento era o de que as creches poderiam ser financiadas com os impostos municipais, não incluídos no Fundo. Contra esse argumento, os defensores da participação das creches no Fundo trouxeram à luz os dados sobre as finanças dos municípios, os quais mostram que apenas uma pequena percentagem deles tem arrecadação própria significativa. Em muitos, a arrecadação era irrisória: eram 1.565 municípios cujos impostos próprios representavam menos de R\$ 100 mil reais/ano, segundo dados da Secretaria Nacional do Tesouro.

A mobilização da sociedade civil resultou em forte pressão sobre a Câmara dos Deputados e na abertura da agenda para a tramitação da PEC. Articulações como o “Fraldas Pintadas” e o “FUNDEB pra Valer” congregaram várias entidades, bem como parlamentares comprometidos com os direitos das crianças, das mulheres e com a participação legislativa. O movimento teve como reivindicação destacada a inclusão das creches no Fundo. No texto finalmente aprovado na Câmara e no Senado, a creche estava incluída.

O desafio que se impôs à criação do Fundeb passou a ser a votação da lei de regulamentação. Com a exigüidade dos prazos, delineava-se a solução de regulamentar o Fundo por meio da edição de uma Medida Provisória (MP). Naquele momento, os participantes do “FUNDEB pra Valer” levaram ao MEC algumas reivindicações, entre as quais se destacaram a de que as ponderações quanto ao valor por aluno por etapa e modalidade da Educação Básica fossem estabelecidas considerando-se a estimativa do custo real de cada uma delas; e que fossem abrangidas pelo Fundeb, por um período de 5 anos, as matrículas em Educação Infantil atendidas por entidades comunitárias sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público.

No findar do ano de 2006, foram editadas a Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, e a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, de regulamentação do Fundeb. As reivindicações do “FUNDEB pra Valer” não estavam contempladas. A MP instituiu a Junta de Acompanhamento dos Fundos, sendo uma de suas atribuições a de definir, anualmente, as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos entre as 15 especificações de etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos. Foram dados os limites de 0,70 a 1,30, correspondendo o índice 1 às primeiras séries do Ensino Fundamental urbano.

Para o ano de 2007, a Junta definiu, em fevereiro, os índices de 0,80 para a creche e 0,90 para a pré-escola; o valor mais elevado (1,30) foi atribuído ao Ensino Médio em tempo integral e ao Ensino Médio integrado à Educação Profissional. Os índices da creche e da pré-escola foram superiores apenas à Educação de Jovens e Adultos (com 0,70), não respondendo, portanto, a critérios de custo real, uma vez que na Educação Infantil esse é mais elevado especialmente porque exige número menor de alunos por professor. Contraditoriamente, para a Educação Infantil, etapa educacional que apresenta maior demanda de atendimento em tempo integral, não foram estabelecidas ponderações especiais para essa situação, ao contrário dos ensinos Fundamental e Médio. Como a reivindicação da inclusão no Fundeb, por um prazo determinado, das entidades de Educação Infantil conveniadas com o Setor Público não foi atendida na MP, passou a ser objeto de mobilização junto ao Congresso, no processo de conversão da MP em Projeto de Lei.

A reivindicação dos movimentos em defesa da Educação Infantil era de que as matrículas das instituições já conveniadas, que atendessem critérios de qualidade definidos pelo respectivo sistema de ensino, fossem incluídas por um período máximo de cinco anos no cômputo dos alunos beneficiados com os recursos do Fundeb. Como os valores repassados por criança variavam muito de município para município, a sugestão era de que as eventuais diferenças entre o valor/aluno/ano da Educação Infantil do Fundeb e o repassado às entidades conveniadas fossem aplicados rigorosamente na criação da infra-estrutura da rede escolar pública para a absorção progressiva daquelas matrículas.

Após uma acirrada disputa no Congresso Nacional, a MP foi transformada em Projeto de Lei. Aprovou-se, finalmente, em 20 de junho de 2007 a lei 11.494. As instituições de educação infantil conveniadas com o setor público eram então incluídas no Fundeb, diferenciando-se os segmentos de creche e pré-escola. Para essa última faixa etária, passaram a contar no Fundo as matrículas cadastradas no Censo Escolar de 2006, e por um período de quatro anos. As matrículas de crianças de até 3 anos e onze meses – creche – seriam consideradas durante toda a vigência do Fundeb (14 anos) e contabilizadas a cada ano com base nos dados no censo do ano anterior. Para todas as instituições foram postas as seguintes exigências: I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos; II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas na lei; III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa

ou modalidade previstas na lei ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades; IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento (Artigo 8º).

A Lei 11.494, de 2007, também determinou novos fatores de diferenciação para distribuição dos recursos do Fundo no ano de 2008, que levavam em conta a jornada diária (parcial e integral). Para as creches públicas ou conveniadas de horário parcial o fator atribuído foi 0,80; para as conveniadas de horário integral, 0,95 e as públicas dessa mesma jornada, 1,10. As pré-escolas em tempo parcial tiveram o fator 0,90 e de tempo integral, 1,15. Reafirmou a lei que caberia à Junta de Acompanhamento dos Fundos a definição dos valores nos anos seguintes. Para 2009 (Portaria 932, de 30 de julho de 2008), a Junta aumentou os fatores da pré-escola, que passaram a ser de 1,0 para horário parcial e 1,20, para horário integral, valores idênticos ao do ensino fundamental. Manteve para as creches os valores definidos para 2008.

## *2. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o financiamento das creches conveniadas*

No ano de 2003 teve lugar a IV Conferência Nacional de Assistência Social e as discussões e deliberações motivaram um processo de reformulação da área. Como resultado, foi aprovada em setembro de 2004 a nova Política Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução 145 do CNAS, e criado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

No âmbito do MDS, a permanência, sob sua gestão do financiamento de creches e pré-escolas é considerada inadequada em razão da *“falta de competência legal do Setor Assistência Social para desenvolver uma cooperação técnica com Estados e Municípios; para acompanhar e avaliar o serviço prestado na rede de creches e pré-escolas; dar orientações para a rede de educação infantil e para as Secretarias; capacitar os demais entes federados; capacitar os profissionais desta rede e produzir material de capacitação e documentos oficiais sobre a Educação Infantil”* (Nota técnica MDS/Departamento de Proteção Social Básica, 2004). Essas inconsistências foram também percebidas pelo MEC e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que motivou a articulação entre os três ministérios. Como resultado, instituiu-se de Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de apresentar proposta visando promover a transição das ações desenvolvidas pelo MDS em relação às creches e pré-escolas, do âmbito da Assistência



Social para o da Educação. Firmou-se, então o compromisso de não descontinuidade do apoio financeiro prestado às creches no âmbito da Assistência Social, até que a área de educação definisse sua sistemática de financiamento à educação infantil.

A legislação referente ao SUAS instituiu uma sistemática de financiamento da assistência social por meio de pisos para os diferentes níveis de serviços: piso de proteção básica e piso de proteção especial. Criou-se um piso de transição, para os serviços prestados e que deixariam de ser assumidos pela assistência social, como as creches. Com a aprovação do Fundeb e a inclusão das instituições de educação infantil conveniadas com o Setor Público no Fundo, o MDS estabeleceu que o final de 2008 seria o limite para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para apoio financeiro às creches.

A situação observada no final desse prazo estabelecido é de incerteza em muitos municípios. Entre as razões encontram-se as exigências para inclusão no financiamento da educação (recursos do Fundeb) ainda não cumpridas por muitas instituições e a identidade com um modelo de assistência social – que, na realidade, busca-se também rever com o SUAS. Com isso, muitas instituições e mesmo órgãos municipais de assistência mostram-se resistentes a realizar a transição das creches para a área educacional.

Por seu lado, o Ministério da Educação elaborou em um processo de produção coletiva, orientações para os órgãos municipais de educação relativas ao conveniamento com as instituições de educação infantil. Participaram desse processo, dirigentes e conselheiros de educação, movimentos sociais de defesa da educação infantil, instituições conveniadas, entre outros segmentos interessados. As orientações, disponíveis no sítio do MEC ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)), vêm sendo utilizadas por vários municípios.

### *3. A inclusão da criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos*

A LDB e o PNE previam a inclusão da criança de 6 anos no Ensino Fundamental, gradativamente. Com a lei 11.274, de 2006, foi criado o Ensino Fundamental com nove anos de duração, iniciando aos 6 anos de idade. Foi estipulado o prazo até 2010 para que todas as crianças de 6 anos sejam matriculadas no ensino fundamental. A Emenda Constitucional nº 53, de 20 dezembro de 2006, redefiniu, então, a abrangência da pré-escola às crianças de quatro e cinco anos de idade.

O Conselho Nacional de Educação definiu que as crianças devem ter seis anos completos ou a completar no início do ano letivo para serem matriculadas

no ensino fundamental. As demais devem permanecer na educação infantil. Em várias localidades, entretanto, as normas permitem que crianças que completarão os seis anos durante o ano letivo matriculem-se no ensino fundamental. Essa diversidade na aplicação da lei, assim como as adequações desejáveis na organização das redes de ensino e das propostas pedagógicas, nem sempre promovidas, continuam a gerar debates na área da educação infantil, demandando mais pesquisa.

Mesmo anteriormente a essas leis, havia crianças de seis anos matriculadas no Ensino Fundamental. Em 2005, segundo a PNAD, 24,4% das crianças estavam no ensino fundamental e 65,3% encontravam-se na pré-escola, restando quase 10% fora da escola. Em 2007, 92% das crianças dessa idade estavam na escola, metade delas na educação infantil<sup>2</sup>. Crianças de seis anos continuarão a ser atendidas na pré-escola e isso é esperado uma vez que muitas completam essa idade no transcorrer do ano letivo.

#### *4. A publicação de Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil*

O MEC, por intermédio da Coordenação Geral de Educação Infantil, publicou em 2005 o documento *Política Nacional de Educação Infantil* e em 2006 os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* e os *Padrões de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Os documentos resultaram de discussões com diferentes segmentos da área, como conselheiros de educação, gestores, pesquisadores, professores e técnicos. Constituem referências tanto para os sistemas de ensino quanto para os estabelecimentos de educação infantil, que espera o MEC, “*promovam a igualdade de oportunidades educacionais e que levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades de nosso imenso território e das muitas culturas nele existentes*” (Apresentação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil).

Foram impressos 20 mil exemplares de cada conjunto desses documentos, enviados a secretarias, conselhos de educação e instituições da área, estando prevista nova impressão, com 100 mil exemplares.

Ainda visando à melhoria da qualidade, o MEC publicou, em 2009, os “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*”, elaborados sob a coordenação conjunta da Secretaria da Educação Básica, da Ação Educativa, da Fundação

---

<sup>2</sup> As que se encontram em classes de alfabetização têm sido contabilizadas na educação infantil.

Orsa, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Unicef. A publicação, também desenvolvida com a participação dos diferentes segmentos da área, “*caracteriza-se como um instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade*”. (Apresentação dos Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil).

##### *5. A criação de programa de construção de escolas, de assessoramento e de fortalecimento da política municipal de educação infantil (ProInfância)*

Entre as ações do PDE, lançado em 2007, destaca-se o ProInfância, ou Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil. No âmbito do programa, são destinados recursos a municípios definidos como prioritários e ao Distrito Federal, os quais devem ser aplicados na construção, reforma, pequenos reparos e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. São considerados prioritários, segundo critério de vulnerabilidade social, os municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil. No critério populacional, a prioridade refere-se aos municípios com maior população na faixa etária própria à educação infantil, maior taxa de crescimento da população nessa faixa e maior concentração de população urbana. Os critérios educacionais priorizam os municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e maiores percentuais de professores com formação em nível superior.

O programa é uma iniciativa relevante da esfera federal para o aumento das oportunidades de acesso à educação infantil, porém suas metas são tímidas em face da demanda que tem se apresentado em praticamente todos os municípios brasileiros. No primeiro ano do ProInfância, enviaram declaração de interesse 4.296 prefeituras, sinalizando ao MEC a necessidade de ampliar as metas e recursos para o ProInfância. O valor repassado para a construção de novas escolas, adotando-se modelo de projeto executivo padronizado, era inicialmente de R\$ 700 mil por escola. Atualmente o valor está sendo aditivado até 950 mil. Ao fim de 2008, estavam construídas ou em construção 1.024 unidades. Em 2009, novo modelo de projeto foi incluído, destinado a atender 120 crianças em período parcial ou 60 em tempo integral.

O ProInfância tem-se constituído como um programa de apoio técnico e financeiro aos municípios em sua política de educação infantil, incluindo

assessoramento pedagógico a outros aspectos da oferta dessa etapa educacional além daqueles referentes à construção das escolas. Isso tem exigido uma ação articulada entre a Secretaria de Educação Básica, por intermédio da Coordenação Geral de Educação Infantil, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

#### *6. A inclusão da educação infantil em ações de apoio geridas pelo FNDE*

A educação infantil vem conquistando espaço em outras políticas e programas do MEC, geridas pelo FNDE. Isso foi facilitado, em parte, pela extensão dos recursos do salário-educação a toda a educação básica, garantida na EC 53, de 2006.

Deve-se destacar a inclusão, a partir de 2009<sup>3</sup>, das escolas públicas de educação infantil no Programa Dinheiro na Escola (PDDE), por meio do qual são repassados recursos para despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, com base no número de alunos matriculados. Da mesma forma, a educação infantil começou a ser contemplada no Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Também o Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE) passou a incluir, a partir de 2008, 60 títulos de literatura para crianças pequenas de até seis anos, os quais estão sendo distribuídos em creches e pré-escolas públicas. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que antes abrangia apenas as instituições públicas e filantrópicas de educação infantil estende-se agora às comunitárias conveniadas com os Estados, Municípios e Distrito Federal.

#### *7. Novo modelo de implementação do ProInfantil*

O ProInfantil teve sua implementação iniciada quando da realização do estudo de avaliação, em 2005. Desenvolvido por meio de parceria entre o MEC, os Estados e os Municípios, cabia ao MEC, além do oferecimento do material didático-pedagógico, a formação de formadores e tutores. Para tanto, o Ministério necessitava contratar consultores, o que implicava custos elevados tanto em recursos financeiros quanto em processos de gestão.

---

<sup>3</sup> Segundo Medida Provisória 455, de 28 de janeiro de 2009, transformada na Lei 11.947, do mesmo ano.

A partir de 2008, foram estabelecidas parcerias com Universidades Federais que, por meio de suas faculdades de educação, passaram a assumir a formação de formadores e tutores. Desde seu início, o ProInfantil formou 1.200 professores de educação infantil que atuavam sem habilitação de nível médio. Atualmente encontram-se em processo de formação 3.700 professores; outros 12.597 estão matriculados para as novas turmas. O programa estende-se a 22 Estados e conta com a parceria de 14 Universidades Federais. O novo modelo de implementação possibilitou o aumento de escala do programa.

## **B. A situação atual da oferta de educação infantil**

De 2005, ano em que o Relatório aqui publicado foi concluído, a 2007, ano para o qual há dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), observou-se expansão no acesso à educação infantil um pouco mais pronunciada que nos períodos anteriores. O crescimento, entretanto, tem sido insuficiente para fazer frente às demandas evidentes nos municípios e para alcançar as metas postas pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

Além de restrito, o acesso é desigual. Analisando-se os dois grupos de idade (0 a 3 e 4 a 5), correspondentes aos segmentos de creche e pré-escola depois da lei de ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, observa-se que o percentual de crianças de até três anos que estavam incluídas no sistema educacional que era de 13% em 2005, alcançou 17,1% em 2007. Para a faixa de 4 e 5 anos, aumentou de 62,8% para 70,1% no mesmo período. As oportunidades de freqüentar a educação infantil permanecem maiores ou menores conforme as características sociais das crianças e suas famílias. Destacam-se para os dois segmentos etários as desigualdades devidas à renda da família, à situação de domicílio e à região, e em menor grau à cor e ao sexo (tabelas 1 e 2).

O hiato que separa os mais pobres e os mais ricos na oportunidade de freqüentar um estabelecimento de educação infantil mostra-se perverso tanto para as crianças de até 3 anos quanto para as de 4 a 5. Se 1/3 da população das crianças até 3 anos de idade pertencente ao quinto de famílias mais abastadas freqüenta a Educação Infantil, para os mais pobres o percentual é de apenas 10%. No caso das crianças de 4 e 5 anos, quase 90% das mais ricas encontram-se matriculadas no sistema educacional, enquanto entre as mais pobres esse percentual é de aproximadamente 62%.

**Tabela 1: Taxa de frequência à creche/escola das crianças de 0 a 3 anos de idade por sexo, cor, situação do domicílio, grandes regiões e faixas de rendimento mensal familiar per capita - 2005 a 2007 – Brasil**

(%)

Brasil, sexo, cor, situação no domicílio, Grandes Regiões, faixas de rendimento familiar per capita	0 a 3 anos de idade			
	2005	2006	2007	Cresc. 2005-07
Brasil	13,0	13,3	17,1	4,1
Sexo				
Homens	13,3	16,1	17,0	3,7
Mulheres	12,7	14,8	17,3	4,6
Hiato	0,6	1,3	-0,3	
Cor				
Branca	14,5	17,1	19,4	4,9
Preta ou parda	11,6	13,8	14,9	3,3
Hiato	2,9	3,3	4,5	
Situação do Domicílio				
Urbano	15,2	17,6	19,6	4,4
Rural	4,6	6,6	6,4	1,8
Hiato	10,6	11,0	13,2	
Grandes Regiões				
Norte	5,8	8,0	7,5	1,7
Nordeste	11,7	13,3	13,1	1,4
Sudeste	15,8	19,2	22,1	6,3
Sul	16,1	18,3	21,3	5,2
Centro-Oeste	10,0	11,5	13,3	3,3
Hiato Sudeste- Norte	10,0	11,2	14,6	
Renda familiar mensal per capita				
20% mais pobres	8,2	9,5	10,2	2,0
20% mais ricos	29,6	32,3	36,2	6,6
Hiato	21,4	22,8	26,0	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005, 2006 e 2007.

Residir na zona urbana ou rural é outro aspecto de tem impacto importante na oportunidade de acesso à Educação Infantil. Isso provavelmente reflete não apenas fatores relacionados à estrutura da oferta, mas também à cultura e ao modo de vida na área rural. É fato conhecido que entre os

fenômenos que impulsionaram a Educação Infantil no Brasil e em outros países destaca-se a urbanização e com ela as mudanças no contexto familiar, como o trabalho feminino fora do lar e mudanças nos valores sobre cuidado e educação das crianças. Porém, a rarefação da população rural, tornando difícil organizar a oferta nas proximidades da residência da criança certamente tem um peso muito importante na baixa cobertura educacional na zona rural, especialmente para as crianças mais novas. Se para as crianças nos primeiros anos da idade de escolaridade compulsória muitas vezes o acesso à escola torna-se penoso, com longas caminhadas ou precariedade de transporte escolar, para as menores acentuam-se as dificuldades. Os dados da PNAD 2007 mostram que as crianças de até 3 anos que freqüentam creche é três vezes maior na zona urbana que na rural. Também para a faixa de 4 e 5, a diferença de acesso é pronunciada (73,8% e 54,9%, respectivamente). Observa-se, entretanto, que comparado ao que se verificava dois anos antes (2005), houve um expressivo aumento da oferta escolar para as crianças dessa faixa etária residentes na zona rural.

As diferenças de acesso à educação entre as grandes regiões para as crianças de até 3 anos mostram que Sul e Sudeste apresentam percentuais um pouco superiores a 20%, distanciando-se do Nordeste e Centro-Oeste, com 14,1% e 13,3%, respectivamente. A Região Norte mostra acesso muito inferior às demais (7,5%). Tais diferenças refletem em grande parte a participação da zona rural no total da população, embora se deva também a outros fatores, como a políticas e programas implementados ao longo das últimas décadas em alguns estados, aumentando o atendimento. O crescimento entre 2005 e 2007 foi maior nas regiões em que a oferta era mais expressiva.

No que tange à faixa de **4 e 5 anos**, a superioridade da Região Nordeste no indicador de acesso à educação (78,8%) tem chamado a atenção dos estudiosos. Observa-se que a região supera ligeiramente o Sudeste (75,2%) e que essas duas afastam-se bastante do Sul, Centro-Oeste e Norte (56,9%, 54,9% e 59,7%, respectivamente). A superioridade do Nordeste, região que via de regra apresenta baixos indicadores na área social, tem sido atribuída ao direcionamento a seus municípios de apoio financeiro advindo de programas federais de incentivo ao atendimento pré-escolar, especialmente na década de 80.

A população preta ou parda continua apresentando desvantagem no acesso à educação infantil, tanto para as crianças até 3 anos (14,9% e 19,4%, respectivamente) quanto para as de 4 e 5 anos (68,2% e 72,5%).

**Tabela 2: Taxa de freqüência à creche/escola das crianças de 4 e 5 anos de idade por sexo, cor, situação do domicílio, grandes regiões e faixas de rendimento mensal familiar per capita - 2005 a 2007 – Brasil**

(%)

Brasil, sexo, cor, situação no domicílio, Grandes Regiões, faixas de rendimento familiar per capita	4 e 5 anos de idade			
	2005	2006	2007	Cresc. 2005-2007
Brasil	62,8	67,6	70,1	7,3
Sexo				
Homens	62,5	67,1	69,6	7,1
Mulheres	63,1	68,1	70,7	7,6
Hiato	0,6	1,0	1,1	
Cor				
Branca	65,3	70,2	72,5	7,2
Preta ou parda	60,6	65,4	68,2	7,6
Hiato	4,7	4,8	4,3	
Situação do Domicílio				
Urbano	67,5	72,0	73,8	6,3
Rural	44,5	50,0	54,9	10,4
Hiato	23,0	22,0	18,9	
Grandes Regiões				
Norte	48,5	54,6	59,7	11,2
Nordeste	70,9	73,8	76,8	5,9
Sudeste	67,3	73,5	75,2	7,9
Sul	49,1	53,7	56,9	7,8
Centro-Oeste	49,9	54,7	54,9	5,0
Hiato Sudeste- Norte	18,8	18,9	15,5	
Renda familiar mensal per capita				
20% mais pobres	52,9	58,5	61,9	9,0
20% mais ricos	86,9	88,3	89,4	2,5
Hiato	34,0	29,8	27,5	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005, 2006 e 2007.

A respeito das crianças de seis anos de idade, os dados de 2007 mostram que o 90,1% encontram-se na escola. Ainda que menos pronunciadas, verificam-se desigualdades no acesso educacional dessas crianças: se praticamente a totalidade



(97,8%) daquelas oriundas do quinto mais abastado encontra-se na escola, entre o quinto mais pobre o percentual é bem menor (88%).

Conforme a legislação, a depender do mês de nascimento, as crianças de 6 anos devem estar na educação infantil ou no ensino fundamental<sup>4</sup>. Segundo a PNAD, do total delas 42,5% encontram-se no ensino fundamental, 28,8% na pré-escola e 20,5% em classes de alfabetização. Não é possível saber se essas classes fazem parte ou não do ensino fundamental. Das 630 mil crianças dessa idade que freqüentam classes de alfabetização, 40,8% estão no Nordeste.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas neste breve período que separa a conclusão do Relatório e sua publicação evidenciam tendência de consolidação da educação infantil no âmbito do sistema educacional.

É inegável que a inclusão dessa etapa educacional nos mecanismos de financiamento da Educação Básica, como o Fundeb e o salário-educação, representa oportunidade ímpar de inflexão nas políticas públicas de educação infantil, tanto no âmbito federal quanto no dos municípios. Entretanto, ainda não é possível verificar o impacto do Fundeb. Como a distribuição dos recursos do fundo em cada Estado é realizada com base em matrículas existentes no ano anterior, há a necessidade de um esforço inicial de criação de novas vagas, o que exige construção de novos espaços. Quanto às instituições conveniadas, essas passaram a contar no Fundeb apenas em 2008 e ainda não há informações sobre como essa inclusão está se dando nos municípios, se, por exemplo, implicou aumento de recursos para as instituições.

Além disso, se recursos financeiros são fundamentais, não são suficientes para uma política de educação baseada em padrões de qualidade e equidade. Esse é especialmente o caso da educação infantil, que teve sua ampliação no território nacional com o sacrifício da qualidade e com exclusão de segmentos da população que dela tanto se beneficiariam.

---

<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Educação, no Parecer CEB/6/2005, determina que “os sistemas de ensino deverão fixar as condições para matrícula de crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental quanto à idade cronológica: que tenham 6 (seis) anos completos ou que venham a completar seis anos no início do ano letivo”. Muitos conselhos estaduais e municipais, entretanto, definiram a matrícula no EF de crianças que completam 6 anos durante o ano letivo. O mês de referência difere nos vários sistemas.

As iniciativas no âmbito federal, como as orientações aos setores municipais de educação para que assumissem as instituições conveniadas, o apoio financeiro para a expansão da rede de escolas públicas de educação infantil, as orientações aos municípios no estabelecimento de suas políticas e de padrões de qualidade dos serviços, a inclusão da educação infantil em programas de apoio aos sistemas de ensino, como o PDDE, o PNATE, a Biblioteca Escolar, etc. respondem a problemas identificados no Relatório e que demandavam atuação do MEC. Deverão ter impactos expressivos na área e devem ser objeto de monitoramento e avaliação por parte do Ministério.

Finalmente, é relevante mencionar que o MEC, por meio do Conselho Nacional de Educação e da Secretaria de Educação Básica (SEB), deu início à revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, inclusive da educação infantil. Orientações curriculares para essa etapa educacional vêm sendo discutidas, sob coordenação da SEB e com participação dos dirigentes municipais, setores acadêmicos e profissionais da área. Além de referência para os sistemas de ensino e para creches e pré-escolas, deverão constituir base para revisão dos cursos de formação de professores de educação infantil.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Decreto 6.253 de 2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)

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

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)

BRASIL. *Lei 11.274 de 2006*. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)

BRASIL. *Lei 11.494 de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/lei\\_11494\\_20062007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf)

BRASIL. *Lei 11.947 de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

BRASIL/MDS/SAS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS/Secretaria de Assistência Social, 2004.

[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download)

BRASIL/MDS/CNAS. *Resolução CNAS Nº 145*. MDS/Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

<http://www.mds.gov.br/servicos/legislacao/resolucoes>

BRASIL/MDS/SAS/DPB. *Nota técnica sobre o Programa de Atenção à Criança*.

Brasília: MDS/ Departamento de Proteção Social Básica, 2004.

BRASIL/MEC. *Coleção Proinfantil*. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação a Distância, 2005.

<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=668>

BRASIL/MEC. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: MEC, 2007.

<http://portal.mec.gov.br/pde/>

BRASIL/MEC/CNE. *Parecer do Conselho Nacional de Educação N° 6 de 2005*.

Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília: MEC/Conselho Nacional de Educação, 2005.

[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006_05.pdf)

BRASIL/MEC/FNDE. *ProInfância*. Brasília: MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007.

[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=pro\\_infancia.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=pro_infancia.html)

BRASIL/MEC/SEB. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009

[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica/DPE/COEDI, 2009. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI. *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica/DPE/COEDI, 2005.

[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf)

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparinfestencarte.pdf>

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica/DPE/COEDI, 2005.

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica/DPE/COEDI, 2005.

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Fundeb pra valer*. São Paulo: Campanha Educação, 2006.

<http://www.campanhaeducacao.org.br/fundebpravalerv/>

MIEIB. *Fraldas Pintadas*. Rio de Janeiro: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil/Fórum de E.I. do Rio de Janeiro, 2006.

<http://www.mieib.org.br/>



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

Ministério  
da Educação