

## **7. EDUCAÇÃO INFANTIL**

### **7.1 ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

A Constituição Federal de 1988 estabelece como direito dos «trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas» (art. 7º, XXV), devendo o Estado garantir tal atendimento (art. 208, IV).

O direito à educação infantil também é incorporado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90), na medida em que estabelece que «é dever do Estado assegurar [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade» (art. 53, IV). E ainda: «é direito dos pais ou do responsável ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais» (art. 53, parágrafo único).

A Lei n.º 9.394/96, que estipula as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina que a educação infantil – parte integrante da educação básica, juntamente com o ensino fundamental e médio – é um direito da criança de 0 a 6 seis anos e um dever do Estado, que se efetiva mediante a garantia de «atendimento gratuito em creches e pré-escolas» (art. 4º, IV). Apesar disso, a educação infantil não é obrigatória, devendo o poder público contemplá-la «conforme as prioridades constitucionais e legais» (LDBEN, art. 5º, § 2º). Em outros termos, o ensino fundamental se constitui a grande prioridade.

O atendimento na educação infantil, sempre que oferecida pelo Estado, é gratuito, independentemente da condição social daquele que a procurar. E, para esse atendimento, devem existir «padrões mínimos de qualidade de ensino» que se definem, segundo a lei, «como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem» (art. 4º, IX).

#### **7.1.1 Objetivos gerais**

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além dos objetivos gerais que norteiam a educação básica, a educação infantil «tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social», em complemento à ação da família e da comunidade (art. 29). A avaliação, na educação infantil,

ocorre «mediante acompanhamento e registro» do desenvolvimento da criança e não tem o objetivo de promovê-la, nem mesmo para o ensino fundamental (art. 31). Portanto, a frequência à educação infantil não é exigida para o acesso ao ensino fundamental.

### 7.1.2 Formas e instituições que oferecem educação infantil

A educação infantil será oferecida em creches (ou entidades equivalentes), para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. Portanto, no Brasil, o atendimento à criança de zero a três anos encontra-se inteiramente abrigado no âmbito da educação, tal como ocorre com a criança a partir dos quatro anos de idade.

Cabe ao município incumbir-se do oferecimento da educação infantil (art. 11, V), com o apoio das esferas federal e estadual. A Lei define três formas de organização da educação no âmbito municipal: criar um sistema municipal; integrar-se ao sistema estadual; compor com o estado um sistema único de educação básica (art. 11, parágrafo único). Sendo assim:

- Reconhecimento da identidade pessoal de alunos, suas famílias, professores e outros profissionais, bem como a identidade de cada unidade educacional.
- Promoção de práticas de educação e cuidados possibilitando a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/lingüísticos e sociais da criança.

- Interação entre as diversas áreas de conhecimento e aspectos da vida cidadã, contribuindo com o provimento de conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores.
- Organização de estratégias de avaliação através do acompanhamento e dos registros de etapas alcançadas nos cuidados e na educação para crianças de 0 a 6 anos, «sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental».
- Formação mínima de Curso de Formação de Professores para os formuladores, coordenadores, supervisores e avaliadores das propostas pedagógicas; de outro lado, na direção de instituições de educação infantil, deve participar um educador com, no mínimo, o Curso de Formação de Professores.
- Gestão democrática a partir de liderança responsável e de qualidade, garantindo os direitos básicos de crianças e suas famílias à educação e cuidados, num contexto de atenção multidisciplinar com profissionais necessários para o atendimento.
- Regimentos das instituições, bem como suas propostas pedagógicas, devem promover condições de funcionamento das estratégias educacionais, do uso do espaço físico, do horário e do calendário escolar, que contribuam para a implementação e aperfeiçoamento das diretrizes.

Além do mais, o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001) explicita metas que objetivam associar a possibilidade de acesso e o aprimoramento da qualidade. Tais metas serão apresentadas no item *7.4 Reformas em Curso*, do presente documento.

### **7.1.5 Profissionais da educação infantil: requisitos legais, nível de escolaridade dos docentes**

Os docentes de educação infantil devem ser formados em cursos de nível superior, admitida como formação mínima a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. No entanto, com o objetivo de oferecer uma qualificação mais apropriada aos professores e eliminar as diferenças de formação entre a educação infantil e os outros níveis de ensino, a LDBEN determina que, a partir de dezembro de 2007, somente serão admitidos professores com licenciatura plena, em nível superior, ou formados por treinamento em serviço (art. 87, § 4º).

## **7.2 DADOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

No Brasil, até recentemente, as creches, destinadas ao atendimento das crianças da faixa etária de 0 a 3 anos, estavam sob a responsabilidade de vários setores da sociedade, entre eles o de assistência social. Somente com a Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, é que esta integração, já prevista na

Constituição de 1998, começou a ser implantada de forma mais sistemática. Por esta razão, os censos escolares, que se constituem a principal fonte de dados sobre a situação do ensino no Brasil, apenas passaram a incluir as creches em 1998. Ressalte-se que os primeiros dados do setor são muito parciais, porque começaram a ser aferidos recentemente pelo Censo Escolar, tendo em vista o fato de as creches e instituições que atendem a crianças menores de 4 anos estarem em processo de cadastro e credenciamento nas Secretarias de Educação.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), coletados a partir dos censos escolares realizados nos últimos anos, permitem demonstrar algumas tendências da educação infantil enquanto um novo nível de ensino. Tais tendências expressam as mudanças determinadas pela Constituição de 1988 e pela LDBEN, apesar do pouco tempo de vigência desta última; ao mesmo tempo, sugerem uma atuação ainda mais incisiva do poder público, no sentido de viabilizar o acesso de um maior contingente de crianças, bem como de aprimorar os serviços oferecidos.

As informações sobre atendimento na educação infantil sinalizam para a necessidade de uma grande campanha nacional para cadastro e credenciamento de todas as instituições, tanto mantidas pelo poder público como pelas instituições de caráter privado. Apontam, também, para a necessidade de inclusão de um cadastro mais detalhado sobre as creches, significando a coleta de dados mais fidedigna sobre as taxas de atendimento em nosso país. Apenas com esses dados será possível, a curto e médio prazos, acompanhar e avaliar o tipo de atendimento que tem sido oferecido, permitindo um diagnóstico real de custos e demanda de investimentos. E foi com esse objetivo que, no segundo semestre de 2000, foi realizado o primeiro Censo de Educação Infantil pelo MEC. Os resultados desse censo revelam que praticamente todos os municípios, de todas as regiões do país, têm pelo menos uma creche ou pré-escola para o atendimento da população infantil. Observa-se também que, paulatinamente, os sistemas de ensino estão se reorganizando com vista a incorporar todo o atendimento de crianças de 0 a 6 anos, bem como em relação à definição da identidade desta etapa da educação básica.

Segundo os dados da PNAD (tabela 1), em 1995 o Brasil possuía 21.375.192 crianças na faixa de 0 a 6 anos de idade, sendo que 56,5% delas tinham entre 0 e 3 anos e 43,5%, entre 4 e 6 anos. Do universo de 0 a 6 anos, 25,1%, ou seja, 5.358.400, freqüentavam creches ou pré-escolas. Isto significa que foram absorvidos 47,8% do total (9.301.712) de crianças de 4 a 6 anos e 7,6% do total (12.073.712) de 0 a 3 anos. Em outros termos, no universo de crianças de 4 a 6 anos, praticamente a metade passou a freqüentar uma creche ou uma pré-escola, enquanto que, entre 0 a 3 anos, a freqüência ainda era muito restrita.

**Tabela 25**

**CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE, RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR CLASSES DE RENDIMENTO FAMILIAR *PER CAPITA*, SEGUNDO GRUPOS DE IDADE, 1995<sup>(1)</sup>**

Faixas de	Total	Classes de rendimento
-----------	-------	-----------------------

idade		Até 1/2 SM	+ de 1/2 a 1 SM	+ de 1 a 2 SM	Mais de 2 SM	S/Rend.	S/Decl.
0 a 6 anos	21.375.192	8.264.317	4.786.933	3.633.225	3.119.560	1.219.776	351.381
0 a 3 anos	12.073.480	4.654.328	2.698.755	2.006.024	1.665.337	855.222	193.814
4 a 6 anos	9.301.712	3.609.989	2.088.178	1.627.201	1.454.223	364.554	157.567
<b>Freqüentam creche ou pré-escola</b>							
0 a 6 anos	5.358.400	1.590.226	1.122.296	1.023.799	1.343.594	173.417	105.014
0 a 3 anos	912.624	239.541	154.115	147.763	316.555	35.459	19.191
4 a 6 anos	4.445.776	1.350.685	968.181	876.036	1.027.039	138.012	85.823
<b>Freqüentam creche ou pré-escola (percentual)</b>							
0 a 6 anos	25,1	19,2	23,4	28,2	43,1	14,2	29,9
0 a 3 anos	7,6	5,1	5,7	7,4	19,0	4,1	9,9
4 a 6 anos	47,8	37,4	46,4	53,8	70,6	37,9	54,5

Fonte: IBGE, PNAD, 1995.

Nota: (\*) Extraída de BARRETO, A. M. R. F. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Subsídios para a elaboração de diretrizes e normas para a educação infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/Coedi, 1988. p. 59.

Verifica-se também que as crianças oriundas de famílias com rendimento mensal maior do que dois salários mínimos são as que têm mais possibilidades de freqüentar creche (19,0%) ou pré-escola (70,6%). De fato, 43,1% delas estavam sendo atendidas, contra apenas 19,2% das crianças provenientes de famílias com até 1/2 salário mínimo. Ou seja, para cada vaga oferecida na educação infantil, as crianças oriundas de famílias com renda mensal de mais de dois salários mínimos tinham 2,2 vezes mais chances de serem atendidas do que as que eram oriundas de famílias com 1/2 salário ou menos.

Esta situação de desfavorecimento é ainda maior quando analisada em função da faixa etária de 0 a 3 anos, já que, para cada vaga oferecida, as crianças de famílias com mais de 2 salários mínimos tinham 3,72 vezes mais chances de atendimento. Por outro lado, mais de 2/3 das crianças de 4 a 6 anos de famílias com mais de dois salários mínimos freqüentavam uma creche ou uma pré-escola, ao passo que apenas 1/3 das crianças das famílias de 1/2 salário ou menos era atendido. Os dados permitem levantar a hipótese de que, se não houver uma atenção privilegiada aos provenientes de famílias com menor poder aquisitivo, o atendimento tenderá a universalizar a freqüência das crianças de famílias com maior renda e a retardar o acesso das de menor renda.

### 7.2.1 População matriculada (por dependência, localização e sexo)

#### Creches

No país, 72% dos municípios possuem creche. Os dados da tabela 26 mostram que, no ano de 2000, estavam matriculadas 916.864 crianças nas creches, sendo 549.048 com idade entre 0 e 3 anos. Ainda que parciais, os dados indicam que o atendimento dessa faixa etária é muito reduzido, pois existem mais de 12 milhões de crianças na faixa etária preconizada para atendimento em creche (0 a 3 anos de idade).

**Tabela 26**

**NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE, POR FAIXA ETÁRIA, BRASIL E REGIÕES, 2000**

Brasil e regiões	Total	Faixas etárias <sup>(*)</sup>			
		De 0 a 3 anos	De 4 a 6 anos	De 7 a 9 anos	Mais de 9 anos
<b>Brasil</b>	<b>916.864</b>	<b>549.048</b>	<b>354.062</b>	<b>12.158</b>	<b>1.596</b>
Norte	47.026	23.501	22.621	887	17
Nordeste	239.800	120.136	116.688	2.894	82
Sudeste	418.304	273.162	140.498	4.426	218
Sul	156.539	98.367	53.669	3.279	1.224
Centro-Oeste	55.195	33.882	20.586	672	55

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: (\*) As idades foram obtidas a partir do Ano de Nascimento informado no Censo Escolar, isto é, foram consideradas as idades completadas em 2000.

Observa-se também que as creches atendem a uma parcela expressiva de crianças que deveriam estar freqüentando pré-escolas. Isto se deve ao fato de a implantação da política pública para a educação infantil encontrar-se ainda em curso, estando os sistemas de ensino em fase de transição, tanto no que se refere à incorporação da creche ao sistema educacional quanto à definição da identidade desta etapa da educação básica.

Apenas cerca de 10% do contingente atendido em creches vivem na zona rural (tabela 27), o que se explica pela dispersão da população, implicando deslocamentos para obter atendimento, uma realidade que é agravada pela dificuldade de oferecer transporte para crianças tão pequenas e, também, pelo estabelecimento de arranjos familiares para o cuidado dos filhos, prática mais freqüente na zona rural.

No conjunto de estabelecimentos recenseados, a matrícula concentra-se fortemente em instituições municipais; em 1999 eram 10.031 ao todo, que atendiam a 522.703 crianças. Em segundo lugar estavam os estabelecimentos particulares, num total de 8.297, com 292.174 crianças. Em 2000, o total das matrículas municipais atinge 634.720 crianças, sendo a esfera privada responsável pelo atendimento de 341.588; é no Sudeste que se concentra o maior contingente de matrículas, sendo notável o esforço empreendido pelo Nordeste no sentido de oferecer creche à população que lá reside.

**Tabela 27**

**NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL E REGIÕES, 2000**

Brasil e regiões	Total					Rural				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	916.864	495	16.373	565.370	334.626	76.754	-	442	69.350	6.962
Norte	47.026	132	2.786	34.699	9.409	7.942	-	122	7.668	152
Nordeste	239.800	24	8.916	171.737	59.123	57.133	-	289	51.204	5.640
Sudeste	418.304	150	1.186	221.856	195.112	6.644	-	31	5.890	723
Sul										
C.-Oeste	55.195	26	2.102	30.287	22.780	588	-		532	56

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

*Pré-Escolas*

Em termos de evolução da matrícula no que se refere à pré-escola, o esforço feito pelo país tem sido visível (tabela 28). No caso da pré-escola, as disparidades regionais são menores que nos demais níveis de ensino, acompanhando de perto a variação demográfica regional.

Os indicadores demonstraram ainda uma melhor distribuição das matrículas entre zona rural e urbana. De fato, ainda que a percentagem de matrículas na zona rural seja muito menor do que a da zona urbana, e tenha declinado a partir de 1996, é preciso considerar a contínua redução da população rural em todo este período. Entre 1991 e 1996, a participação relativa da população rural decresceu de 24,4% para 21,6%. No mesmo período, porém, as matrículas na zona rural aumentaram 25,6%, expansão maior do que a verificada na zona urbana, que foi de 16,4% (tabela 29).

Apesar da redução do número de matrículas na pré-escola em 1998 em relação ao ano anterior, já em 1999 os dados mostraram uma recuperação positiva, sendo que, em 2000, verifica-se a superação do patamar de 1997. Estes dados devem ser analisados à luz das mudanças que vêm ocorrendo no ensino fundamental, mais especificamente à luz do acerto do fluxo escolar e das discussões propostas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Por um lado, a destinação de recursos para o Fundef tem estimulado os Estados e Municípios a matricularem seus alunos com mais de 7 anos no ensino fundamental. Este fato, positivo, tem contribuído para a eliminação de um processo de pré-retenção e pré-fracasso de crianças com mais de 7 anos que vinham sendo retidas na educação infantil.

**Tabela 28**

**EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA DA PRÉ-ESCOLA (%), BRASIL E REGIÕES, 1987/2000**

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1987 <sup>(*)</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1988	102,4	99,6	106,3	98,7	107,5	100,5
1991	110,1	120,1	121,7	103,6	109,3	87,43
1993	127,3	230,7	140,1	112,5	112,7	103,1
1996	129,6	182,8	137,3	120,9	121,9	118,9
1997	130,2	182,8	131,4	128,6	119,1	112,1
1998	124,7	168	119,8	127,2	119,1	106,2
1999	128,5	167,4	118,5	132,6	130,4	114,5
2000	134,1	173,0	123,33	138,47	137,04	120,60
<b>Taxa de crescimento 87/99</b>	<b>34,1</b>	<b>73,0</b>	<b>23,33</b>	<b>38,47</b>	<b>37,04</b>	<b>20,60</b>

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: (\*) Números absolutos em 1987: Brasil – 3.296.010; Norte – 177.996; Nordeste – 1.070.943; Sudeste – 1.431.219; Sul – 414.055; Centro-Oeste – 201.797.

**Tabela 29****Matrícula Inicial na Pré-Escola e Distribuição por Localização, 1987/2000**

Ano	Total	Localização	
		Urbana (%)	Rural (%)
1987	3.296.010 <sup>(*)</sup>	88,6	11,4
1988	3.375.834	87,2	12,8
1991	3.628.285	85,8	14,2
1993	4.196.419	82,3	17,7
1996	4.270.376	84,8	15,2
1997	4.292.208	84,4	15,6
1998	4.111.120	85,8	14,2
1999	4.235.278	87,1	12,9
2000	4.421.332	87,1	12,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: (\*) Incluídas 2.156 matrículas não discriminadas.

A dificuldade de oferecer ensino regular no nível da pré-escola para todas as crianças levou muitos Estados e Municípios a criarem classes de alfabetização, que deveriam anteceder e facilitar o ingresso no ensino fundamental obrigatório. No entanto, as classes de alfabetização retardaram o ingresso no ensino fundamental, uma vez que tenderam a admitir e a reter muitas crianças de 7 anos ou mais. Além disso, essas classes empregaram pessoal pouco qualificado e com baixa capacidade de alfabetizar as crianças. Em conformidade com a LDBEN, tais classes foram extintas, o que corresponde a redução dos percentuais de atendimento da pré-escola entre 1997 e 1998. Ao mesmo tempo, cresce o número de matrículas no ensino fundamental, com a inclusão das crianças maiores às séries a que têm direito. O ano seguinte (1999) revelou o aumento real de atendimento na educação infantil, mais especificamente pelo poder público municipal. Em 2000 foi ultrapassado o patamar de matrículas de 1997.

Apesar de uma ligeira preponderância de crianças do sexo masculino na pré-escola, a equidade por gênero está praticamente assegurada em todas as regiões do país (tabela 30).

**Tabela 30****NÚMERO DE MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA, POR SEXO, BRASIL E REGIÕES, 2000**

Brasil e regiões	Matrícula por sexo		
	Total	Masculino	Feminino
Brasil	4.421.332	2.244.586	2.176.746
Norte	307.947	155.288	152.659
Nordeste	1.320.845	668.045	652.800
Sudeste	1.981.774	1.007.744	974.030
Sul			
Centro-Oeste	243.364	123.838	119.526

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Em termos de dependência administrativa, os dados mostram que a pré-escola é, predominantemente, municipal. Entre 1987 e 2000, a participação dos Municípios aumentou de 39,15% para 67,75%; na esfera estadual, ao contrário, houve uma queda de 25,87% para 7,59%. Esta municipalização crescente, como no caso das creches, decorreu da legislação que atribui aos municípios a responsabilidade pela educação infantil. Tal como no ensino fundamental, a participação da União é residual, devido à própria estrutura descentralizada do sistema de ensino. A esfera particular, por outro lado, tem se mantido em patamar estável desde 1993, participando em cerca de 1/4 do total de vagas do país (tabela 31).

Tal situação não apresenta mudanças significativas quando se analisa a distribuição das vagas pelas regiões que compõem o país. Mas, neste caso, observa-se que, historicamente, a incidência da esfera particular é menor no Norte, e que, no Centro-Oeste e no Norte, a participação da esfera estadual é mais acentuada do que nas outras regiões. Por outro lado, no Sul há um movimento de refluxo do oferecimento estadual (tabela 32).

**Tabela 31**

**MATRÍCULA INICIAL NA PRÉ-ESCOLA E DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 1987/2000**

Ano	Total	Dependência administrativa			
		Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1987(*)	3.296.010	0,88	25,87	39,15	34,03
1988	3.375.834	0,84	26,42	41,89	30,85
1991	3.628.285	0,42	24,05	47,16	28,37
1993	4.196.419	0,17	23,05	52,51	24,27
1996	4.270.376	0,06	17,78	58,29	23,87
1997	4.292.208	0,05	14,14	62,81	23,01
1998	4.111.120	0,03	9,64	66,30	24,02
1999	4.235.278	0,03	8,97	66,10	24,90
2000	4.421.332	0,03	7,59	67,75	24,63

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: (\*) Incluídas 2.147 matrículas não discriminadas.

**Tabela 32**

**MATRÍCULA NA PRÉ-ESCOLA E DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL E REGIÕES, 1997/2000**

Ano	Brasil e regiões	Total	Dependência administrativa			
			Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1997	Brasil	4.292.208	0,05	14,14	62,81	23,01
	Norte	325.400	0,16	39,08	44,49	16,26
	Nordeste	1.407.013	0,05	14,94	58,33	26,69
	Sudeste	1.840.383	0,01	4,72	74,91	20,36
	Sul	493.218	0,12	21,24	56,07	22,56

	Centro-Oeste	226.194	0,02	34,43	33,26	32,29
1998	Brasil	4.111.120	0,03	9,64	66,30	24,02
	Norte	299.009	0,18	29,34	54,06	16,42
	Nordeste	1.283.513	0,02	9,31	61,51	29,16
	Sudeste	1.821.062	0,01	2,86	76,32	20,82
	Sul	493.268	0,07	16,94	60,08	22,91
	Centro-Oeste	214.268	-	25,00	41,30	33,70
1999	Brasil	4.235.278	0,03	8,97	66,10	24,91
	Norte	297.943	0,13	25,39	55,51	18,96
	Nordeste	1.268.816	0,02	8,37	61,79	29,82
	Sudeste	1.897.533	0,02	2,55	75,41	22,02
	Sul	539.921	0,04	17,23	59,83	22,91
	Centro-Oeste	231.065	0,02	24,41	41,62	33,96
2000	Brasil	4.4421.332	0,03	7,59	67,75	24,63
	Norte	307.947	0,13	19,67	62,02	18,18
	Nordeste	1.320.845	0,02	6,97	64,49	28,52
	Sudeste	1.981.774	0,02	2,19	75,26	22,53
	Sul	567.402	0,03	15,98	61,39	22,60
	Centro-Oeste	243.364	0,02	20,12	46,30	33,56

Fonte: MEC/INEP/SEEC

### 7.2.2 Profissionais da educação infantil

Em 2000, nos 24 mil estabelecimentos de creche, 7,6 mil (32%) contavam com coordenadores ou orientadores pedagógicos com nível superior. Esse índice é de 37% em estabelecimentos com mais de 100 alunos. Professores com nível superior atuam em 16% das creches, e educadores com este nível de formação fazem parte do quadro funcional de 8% dessas instituições.

O Censo da Educação Infantil revelou também que 39% das creches têm diretores com formação superior. O levantamento incluiu aquelas instituições que não possuem o cargo de direção, algo comum em estabelecimentos menores. Em seguida estão os profissionais de apoio sociopsicológico, presentes em 20% das creches.

Em correspondência com a municipalização da oferta, as Prefeituras são as maiores empregadoras na pré-escola. Em 2000, de cerca de 228 mil funções docentes, 138 mil são de responsabilidade municipal, 14 mil são estaduais e 75 mil, particulares. A forte participação do município é uma constante, independentemente da região ou da zona em que os profissionais estão alocados (tabela 33).

**Tabela 33**

#### FUNÇÕES DOCENTES NA PRÉ-ESCOLA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO, BRASIL E REGIÕES, 2000

Brasil e Regiões	Total					Privada				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	228.335	84	14.316	138.319	75.616	39.404	6	1.738	36.804	856
Norte	14.015	22	2.584	8.506	2.903	4.016	-	596	3.356	64
Nordeste	72.185	11	3.968	45.657	22.549	26.369	6	398	25.377	588
Sudeste	98.017	33	1.946	60.994	35.044	5.214	-	172	4.910	132

Sul	31.897	13	3.927	18.110	9.847	3.013	-	441	2.511	61
C.-Oeste	12.221	5	1.891	5.052	5.273	792	-	131	650	11

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Obs. O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Em relação à formação docente da pré-escola, os dados da tabela 10 mostram que, em 2000, um número considerável de professores não possuía a qualificação mínima exigida, que é o ensino médio completo (Magistério). Cerca de 67,5% dos professores cumpriam o requisito legal, enquanto apenas 23% tinham diploma de nível superior, mais que o mínimo preconizado. Para atender à exigência de qualificação mínima correspondente à formação em nível médio, seria necessário formar em serviço ou substituir 21.334 professores, que representam 9,34% do corpo docente, o que já constitui tarefa de grandes proporções. Neste caso, a situação mais dramática é a do Nordeste.

Ainda no caso da pré-escola, dos cerca de 86 mil estabelecimentos, 30,2 mil (35%) têm coordenadores ou orientadores pedagógicos com nível superior e 27% contam com professores com este nível de formação; também, 38% dos estabelecimentos têm diretor com nível superior e 16% deles contam com profissionais da área administrativa com este grau de formação.

**Tabela 34**

**FUNÇÕES DOCENTES EM PRÉ-ESCOLA, POR GRAU DE FORMAÇÃO, BRASIL E REGIÕES, 2000**

Brasil e regiões	Funções docentes em pré-escola				
	Total	Fundamental		Médio completo	Superior completo
		Incompleto	Completo		
Brasil	228.335	7.354	13.980	154.315	52.686
Norte	14.015	760	1.650	11.021	584
Nordeste	72.185	5.672	9.348	53.341	3.824
Sudeste	98.017	318	1.443	61.636	34.620
Sul	31.897	414	981	20.205	10.297
C.-Oeste	12.221	190	558	8.112	3.361

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Obs. O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

**7.2.3 Número de estabelecimentos que oferecem educação infantil**

Em 2000, a creche é oferecida em 24.014 estabelecimentos, sendo que 39% estão no Sudeste, 30% no Nordeste, 21% no Sul, 6% no Centro-Oeste e 4% no Norte. As creches municipais são 55% do total e as particulares representam 43%. Em relação ao local de funcionamento das creches, cerca de 85% das crianças são atendidas em prédios destinados a esse fim. O restante do atendimento se dá em locais adaptados, tais como casas de

professores, salas de empresas, sindicatos, cooperativas, galpões e salas de associação de moradores, entre outros.

Conforme a tabela 11, existiam 84.617 estabelecimentos com oferta de pré-escola em 2000. Conforme as diretrizes da LDBEN, a maior parte dos estabelecimentos de ensino com pré-escola pertencia à rede municipal (66,3%), totalizando mais de 56 mil unidades escolares. Em função do crescimento da ação municipal, a incidência da esfera estadual foi paulatinamente diminuindo, e, em 2000, esta era responsável por 6,9% dos estabelecimentos de pré-escola. A esfera particular, por outro lado, praticamente mantém a sua presença em termos percentuais, contando com 26,8% do total das unidades pré-escolares de 2000.

**Tabela 35**

**ESTABELECIMENTOS DE ENSINO COM PRÉ-ESCOLA,  
POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2000**

Brasil e regiões	Total	Dependência administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	84.617	16	5.820	56.083	22.698
Norte	6.340	3	1.032	4.284	1.021
Nordeste	39.349	8	1.477	29.429	8.435
Sudeste	22.154	2	453	12.625	9.074
Sul	12.388	2	2.291	7.602	2.493
C.-Oeste	4.386	1	567	2.143	1.675

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Obs. O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de um nível/modalidade de ensino.

Relativamente à infra-estrutura, 4.153 pré-escolas, perfazendo um total de 69.714 crianças, não tinham abastecimento de água em 1998, sendo que, no Nordeste, localizavam-se 84% desses estabelecimentos, uma situação que afeta menos de 0,5% das crianças matriculadas no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Outra circunstância delimita a atividade das crianças: 70% dos estabelecimentos não tinham parque infantil, afetando a 54% do contingente atendido. Ademais, inexistia luz elétrica em 20% dos estabelecimentos, atingindo 167 mil matriculados.

### **7.3 SERVIÇOS ADICIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

Entre os atuais programas que beneficiam a educação infantil está o Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Ministério da Educação.

Há que se considerar o papel da ação social, da saúde, da família e da sociedade civil na co-responsabilidade pela educação das crianças. A integração da educação infantil nos sistemas de ensino, no que se refere ao credenciamento, supervisão e formação de professores, não elimina a possibilidade de outros poderes participarem na elaboração de políticas

públicas sociais, municipais e estaduais, relativas ao atendimento de saúde e complemento alimentar.

Entre as 24.907 escolas privadas da educação infantil do país, 19% têm como principal fonte de financiamento convênios com órgãos públicos municipais, estaduais e federais. A maioria, no entanto, se mantém com a cobrança de mensalidades – 15.653, o que representa 63% do total.

Ainda em 2000, 40% dos estabelecimentos declararam ter algum tipo de parceria ou convênio com órgãos das três esferas de governo, independentemente dessas parcerias resultarem em financiamento para o atendimento às crianças. Em relação à categoria do estabelecimento, as escolas privadas se distribuem em particulares (72%), filantrópicas (24%), comunitárias (16%) e confessionais (8%). Uma mesma instituição pode ser enquadrada em mais de uma categoria, como, por exemplo, particular filantrópica. Foram declaradas ainda as seguintes categorias: escolas ligadas a sindicatos de trabalhadores e patronais; organizações não-governamentais (ONG) nacionais e internacionais; e mantidas por empresas. Neste caso, o que se verifica ainda é a participação do Ministério da Previdência e Ação Social (Secretaria de Ação Social), mediante convênios que financiam parcela do atendimento à criança de 0 a 6 anos, especialmente aquelas oriundas de famílias com renda mensal inferior à três salários mínimos.

Além disso, a participação da sociedade na educação infantil por meio do trabalho voluntário é bastante expressiva. Em 7 mil estabelecimentos, 8% do total, o cargo de direção é ocupado por um voluntário. Existem também 5 mil estabelecimentos que têm pessoas trabalhando espontaneamente no setor administrativo. Em serviços relacionados à alimentação das crianças, são outros 4,6 mil estabelecimentos contando com o voluntariado.

O trabalho voluntário é sempre mais significativo nos estabelecimentos onde há maior número de crianças. Naquelas que têm mais de 100 alunos, o percentual de participação na direção é de 10% dos estabelecimentos. Nos cargos administrativos, o índice é de cerca de 8%. Em 7% das creches, os voluntários são responsáveis pela coordenação ou orientação pedagógica dos alunos. Na pré-escola existem 3,5 mil estabelecimentos que contam com pessoas nessa mesma função. O voluntariado também é expressivo na função de professor: 1,7 mil estabelecimentos de creche e 5,7 mil que oferecem a pré-escola têm a participação de membros da comunidade.

## 7.4 REFORMAS EM CURSO

Conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases, o Plano Nacional de Educação, elaborado pela União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é o documento que norteia a elaboração das diretrizes e metas para a reforma da educação nos próximos dez anos. No que se refere à educação infantil, o Plano Nacional arrola as seguintes diretrizes:

- a) A União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI, da Constituição Federal. As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão

ser vistas sobretudo como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento.

- b) A prioridade de atendimento público destina-se às crianças das famílias de menor renda, diretriz que pressupõe a localização prioritária de instituições em áreas de maior necessidade, «nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos», tempo integral para as crianças de menor idade quando seus pais trabalham fora de casa. Neste sentido, o plano recomenda uma «educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela».
- c) A formação dos profissionais merece atenção especial, dada a relevância desses agentes como mediadores do processo de desenvolvimento e aprendizagem. Tal formação deve ser específica, «incluindo o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática». Ademais, o Plano reconhece a necessidade de formação permanente como premissa de renovação do trabalho pedagógico.
- d) A necessidade de superação das dicotomias «creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carente/educação para a classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história».
- e) Os cuidados e a educação constituem um todo indivisível. O mesmo ocorre entre a creche e a pré-escola: «no período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário 0 a 6 anos (ou 0 a 5 anos, na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem 'adaptação' entre o que hoje se constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental».
- f) A implementação das diretrizes e dos referenciais curriculares nacionais para a educação infantil é pressuposto para a melhoria da qualidade do atendimento. Neste contexto, o documento avalia que é também uma diretriz nacional o respeito às diversidades regionais, aos valores e expressões culturais que formam a base histórica da sociedade brasileira.
- g) A efetivação do acesso das crianças com necessidades especiais na educação infantil regular será acompanhada de programas específicos de orientação aos pais, de qualificação dos professores, adaptação dos estabelecimentos no que se refere às condições físicas, o mobiliário, os equipamentos e materiais pedagógicos.

Para a consecução destas diretrizes, o Plano Nacional especifica metas que estão relacionadas à demanda manifesta, e não à demanda potencial, definida pelo número de crianças na faixa etária, pois a educação

infantil não é obrigatória, mas um direito da criança. Em síntese são as seguintes:

- a) Ampliação da oferta, «de forma a atender, em cinco anos, 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos)». Ao final da década, pretende-se «alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos» (meta 1). E, também, a adoção progressiva de frequência em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos (meta 18).
- b) Financiamento da educação infantil, de forma a assegurar que, «em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil» (meta 21). Para o financiamento também deverá concorrer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios com maiores necessidades técnicas e financeiras, «nos termos dos arts. 30, IV, e 211, § 1º, da Constituição Federal» (meta 25).
- c) Extinção das classes de alfabetização, onde ainda existam. Incorporação e matrícula imediata no ensino fundamental das crianças de 7 anos ou mais, que estiverem em turmas de educação infantil (meta 15).
- d) Criação de condições para a sua efetiva inserção no sistema educacional: os municípios terão três anos para estabelecer «um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil», podendo articularem-se «com as instituições de ensino superior que tenham experiência na área» (meta 10) Ao final deste prazo, «as creches ou entidades equivalentes» deverão estar inclusas «no sistema nacional de estatísticas educacionais» (meta 14).
- e) Instituição de «mecanismos de colaboração entre os setores de educação, saúde e assistência», visando a «manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições» que atendem crianças entre 0 e 3 anos (meta 11). E ainda, garantia de alimentação «nos estabelecimentos públicos e conveniados», com a «colaboração financeira da União e dos Estados» (meta 12). Tal colaboração também pode ser buscada para assegurar, aos municípios, «o fornecimento de materiais pedagógicos» diversificados e adequados ao desenvolvimento da criança (meta 13). Até o final da década, todos os municípios, «com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais», estabelecerão «programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema» (meta 17).
- f) Elaboração de «padrões mínimos de infra-estrutura», no prazo de um ano (meta 2) A partir do segundo ano de vigência do Plano, só serão autorizadas as construções e o funcionamento de instituições em conformidade com os padrões (meta 3). Em 5 anos, todos os prédios

deverão atender aos requisitos estabelecidos, sejam eles públicos ou privados, creches ou pré-escolas (meta 4). É também previsto o estabelecimento de «parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade» (meta 19).

- g) Diretrizes nacionais curriculares para a educação infantil deverão estar incorporadas na política municipal de educação no prazo de dois anos. Tal política deverá também expressar as «normas complementares estaduais» e as «sugestões dos referenciais curriculares nacionais» (meta 8). Em três anos, todos os estabelecimentos, independentemente do caráter de sua mantenedora, deverão ter formulado uma política educacional, com a participação de todos os seus profissionais (meta 9).
- h) Qualificação mínima, formação em serviço, escolaridade mínima do pessoal: União, estados e municípios, em colaboração inclusive com as universidades, as organizações não-governamentais e os institutos superiores, deverão estabelecer de um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil. Tal programa deverá viabilizar que, em cinco anos, todos os dirigentes e professores tenham formação em nível médio, e, em 10 anos, todos os dirigentes e 70% dos professores tenham formação superior (meta 5). A partir da vigência do Plano, só será admitida a contratação de profissionais na educação infantil com «a titulação mínima de nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior» (meta 6). No prazo de três anos, cada município ou grupo de municípios deverá colocar em funcionamento um «programa de formação em serviço», de preferência em articulação com as universidades e instituições de ensino superior e através de cooperação técnica da União e dos Estados (meta 7). Ainda deverá ser ampliada a oferta de cursos de formação de professores «de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior» (meta 24), sendo previsto que, em cinco anos, se generalize «a oferta de cursos sobre o atendimento básico a educandos especiais» (meta 2 da educação especial).
- i) Integração com outras instituições educacionais e com a sociedade civil, para a implantação de «conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento» e no «enriquecimento das oportunidades educativas» (meta 16).
- j) Atenção diferenciada à criança com necessidades especiais, através da organização, «em todos os municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência», de programas destinados, especialmente nas creches, «a ampliar a oferta de estimulação precoce» (meta 1 da educação especial). Assim, deverá estar generalizada em cinco anos a «aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil [...], em parceria com a área de saúde» (meta 3 da educação especial).

Chama a atenção o fato de que o Plano Nacional de Educação comporta metas quantitativas que objetivam criar o aporte necessário à operacionalização das qualitativas. E, ainda, que algumas das metas enunciadas na proposta já têm merecido a atenção de órgãos competentes, tais como a Secretaria de Educação Fundamental/Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação, traduzida em documentos que abordam o estabelecimento de critérios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil, a regulamentação da formação do professor de educação infantil, a regulamentação de parâmetros curriculares e, ainda, as condições físicas das instituições.

Com relação ao financiamento da educação infantil, a Constituição Federal, antes da LDBEN, havia definido a educação infantil como de responsabilidade dos municípios, assim como a obrigatoriedade de aplicação de 25% dos orçamentos em educação. Entretanto, não houve definições claras entre dependência administrativa e o financiamento dos níveis de ensino entre União, Estados e Municípios, gerando o que ficou conhecido como competências concorrentes. A definição das responsabilidades dos municípios pela LDBEN e a vinculação de recursos por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) completam as mudanças institucionais efetivadas nos últimos seis anos.

A LDBEN define com clareza a responsabilidade de cada ente federativo em relação a cada nível de ensino, e a Lei n.º 9.424/96, que dispõe sobre o Fundef, ao definir a aplicação de recursos no ensino fundamental, estabelece o percentual de financiamento aos outros níveis de ensino. A combinação das duas leis organiza o sistema de ensino nacional e o financiamento adequado a cada nível de ensino. No caso da educação infantil, a vinculação de recursos é da ordem de 10% dos orçamentos municipais, uma vez que, do total dos 25% de recursos destinados à educação definidos pela Constituição, 15% são destinados ao ensino fundamental. Os municípios não podem gastar com nenhum outro nível de ensino a não ser educação fundamental e infantil. Além disso, na medida que cresce o número de matrículas no ensino fundamental, os recursos adicionais vêm do fundo estadual, sem prejudicar os recursos da educação infantil.

Estudo produzido pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, no ano de 2000, a partir de uma amostra de 307 municípios, sendo que grande parte com mais de 100 mil habitantes, demonstra que a educação infantil detinha recursos significativos para sua expansão; mesmo municípios menores apresentaram boa distribuição de recursos para esta etapa da educação básica. Ressalte-se que o conjunto da amostra – a maioria com mais de 100 mil habitantes – revelou um total de R\$ 17,8 bilhões de recursos vinculados à área da Educação, e, deste total, cerca de R\$ 6,1 bilhões referiam-se à educação infantil – parcela correspondente a 34%.

Em síntese, há três linhas fundamentais a serem perseguidas pelas políticas que estão sendo implementadas com o objetivo de efetivar o direito à educação infantil: a primeira diz respeito às ações que visem possibilitar o acesso; a segunda refere-se às condições de atendimento, ou seja, à quantidade e à qualidade do atendimento educacional (estas se traduzem em

recursos que possibilitem o aumento da demanda atendida, o incentivo à qualificação e a melhoria das condições de trabalho e infra-estrutura); e a terceira diz respeito às estratégias que consolidem a integração de ações de saúde, assistência e educação.