

# SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA – ANÁLISE DA QUALIDADE ATRAVÉS DA OFERTA DESSA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ana Paula Santiago do Nascimento<sup>1</sup> - Universidade de São Paulo

E-mail: anpaula@usp.br

Rubens Barbosa de Camargo<sup>2</sup>

**Resumos:** Esse artigo apresenta dados levantados sobre a situação da Educação Infantil (EI) no Brasil entre os anos de 1996 a 2008, com o objetivo de analisar as condições de acesso e permanência da população em idade escolar nessa etapa da Educação Básica. O levantamento foi realizado com base em dados oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP do Ministério da Educação - MEC e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, além de outros coletados em estudos descritos na bibliografia. Inicia-se com um breve histórico da legislação, em seguida há a apresentação da dinâmica das matrículas, a relação aluno/turma/docente e finaliza-se com análise dos investimentos nessa etapa, com base na porcentagem das despesas destinadas a educação das crianças pequenas.

**Palavras chaves:** Educação Infantil; Qualidade da educação; Financiamento da educação.

## 1. Introdução: algumas demarcações nacionais e internacionais para a primeira infância

A educação brasileira sofreu significativas mudanças nas últimas décadas, tornando-se alvo de diversos estudos em diferentes aspectos. Dentre eles, a questão da qualidade de ensino associada ao financiamento e a divisão constitucional de responsabilidades por seu oferecimento em suas diversas etapas e modalidades. Muitas políticas foram instituídas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), utilizada neste artigo como marco inicial de discussão, com o intuito de garantir o direito de todos ao acesso e à permanência na Educação Básica.

A CF/88 estabeleceu as condições para a reorganização da educação no Brasil, que foi dividida em Educação Básica, que inclui a EI, o Ensino Fundamental (EF) e o Ensino Médio, e a Educação Superior. Nesse sentido, ao fazer essa reorganização inseriu a concepção de Educação Básica como essencial para o pleno desenvolvimento da pessoa desde seus primeiros anos de vida até o final da adolescência.

Para a educação essa reorganização se tornou um marco histórico, pois pela primeira vez ela se tornou um direito e um dever do Estado a sua oferta. O que antes era visto como uma

---

<sup>1</sup> Ana Paula Santiago do Nascimento é Mestranda em Educação pela FE-USP, pedagoga e professora da rede municipal de educação de São Paulo.

<sup>2</sup> Rubens Barbosa de Camargo é Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da USP e docente nessa unidade.

assistência à mãe trabalhadora e um local onde as crianças eram assistidas, passa a ser reconhecido como uma instituição, na qual a criança além de receber cuidados vitais, recebe um trabalho educacional adequado ao seu desenvolvimento.

Após a CF/88 muitas leis foram criadas para reafirmar o direito à educação para todas as crianças, entre elas o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8.069 de 1990 (ECA), que garante à criança e ao adolescente todos os direitos inerentes à pessoa humana, assegurando além do direito à educação, outros direitos importantes das crianças e dos adolescentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394 de 1996 (LDB/96), reafirma os direitos garantidos na CF/88, reorganiza a educação nacional (Educação Básica e Superior) e organizar os entes federativos no que se refere ao oferecimento de cada etapa da Educação Básica.

No âmbito internacional realizaram-se também importantes conferências que reafirmaram o compromisso com a EI, dentre elas pode-se destacar as de Jomtien (1990) e de Dakar (2000). Nesses dois eventos, vários países construíram e se comprometeram em cumprir acordos globais como a Declaração Mundial de Educação para Todos, firmada em Jomtien e o Marco de Ação de Dakar, que estipulou como a primeira de suas seis metas globais a “Educação e Cuidado na Primeira Infância”. Tal meta não provoca apenas benefícios educacionais, mas também econômicos e sociais, destacando o desenvolvimento integral da criança como o começo de um importante processo, além de permitir uma proposta de trabalho conjunto entre Estado, família e sociedade.

## **2. Educação Infantil no Brasil**

### **2.1 Histórico**

A história brasileira de luta pela EI começou por volta dos anos 70, com o movimento de mães por creches, como uma reivindicação que as permitiriam inserção no mercado de trabalho. É a partir dessa época que, as políticas governamentais começam a ampliar o atendimento as crianças, priorizando a faixa etária de 4 a 6 anos. As poucas instituições que atendiam crianças pequenas dessa época tinham características puramente assistencialistas e em sua maioria eram mantidas por instituições particulares (igrejas, associações de barro etc.).

Para se entender o movimento pela EI, Fúlvia Rosemberg (2003) divide-o em três períodos. O primeiro abrange o final da década de 1970 até o final da década de 1980. Nessa época a EI possuía um caráter compensatório de “carências” da população mais pobre e se

efetivava com o apoio de recursos da comunidade. Essa educação tinha uma estrutura administrativa específica diferente do EF da mesma época. Houve uma expansão significativa de matrículas na EI entre 1970 e 1988, com um aumento do número de estabelecimentos comunitários (creches e pré-escolas).

Corrêa (2002) aponta as teorias de privação cultural e a idéia de educação compensatória como responsáveis pela expansão da EI nesse período. Esse é um momento marcado também pelas discussões acerca do papel das instituições de EI

[...] o meio acadêmico fez severas críticas às teorias de privação cultural e ao caráter compensatório – ou preparatório – que a pré-escola teria e os movimentos organizados da sociedade civil, bem como os profissionais da área, passaram a defender o que entendiam ser um caráter “educacional ou pedagógico” para as instituições, contrapondo-se ao que então se via como meramente “assistencial”, tanto nas creches como nas pré-escolas públicas. (Corrêa, 2002, p. 17)

O segundo período desse movimento aconteceu pós-ditadura militar, os atores envolvidos no processo da constituinte se mobilizaram em favor da EI. O movimento criança pró-constituinte e o movimento de mulheres/feministas são dois exemplos de movimentos Pró EI da época, levando a CF/88 a reconhecer a criança pequena, de zero a seis anos de idade, o direito a educação complementar à família e a reconhecê-la como um direito universal.

Com essas novas concepções surge uma série de debates sobre como abordar a EI nas diversas versões da nova lei de educação nacional. Em 1990, a lei nº 8.069, de 13 de julho, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA/90 vem reafirmar o compromisso pela construção de um mundo mais justo em que crianças e adolescentes sejam vistas como cidadãos. Na data da promulgação dessa lei, os grupos que defendiam os interesses da EI, ainda estavam articulados e com mais experiência, o que se revelou na forte presença dessa faixa etária no corpo do texto do ECA.

Finalmente, em 1996, a Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96 – é promulgada dando início, segundo Rosemberg (2003), ao terceiro período desse movimento. Não se pode esquecer que essa lei é resultado de um longo debate, no qual se conquistou algumas reivindicações históricas, mas que também apresentou algumas limitações e perdas para a camada popular no que se refere à educação pública.

A LDB/96 reafirma o direito da criança por uma educação de qualidade, colocando a EI como primeira etapa da Educação Básica renovando profundamente as leis de educação no Brasil. Sobre esse assunto Cury destaca:

A Educação Infantil passa a fazer parte, dizendo de uma forma mais direta, da estrutura e funcionamento da educação escolar. Isto quer dizer que a EI deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou ao âmbito das escolas regulares. (Cury, 1998, p. 12).

No plano legal, a LDB/96 dá um novo tratamento às necessidades das crianças de zero a seis anos de idade, cobrando das instituições o trabalho pedagógico com vistas ao desenvolvimento global, colocando essa educação como uma complementação da educação da família e da sociedade e não como uma substituição destas. Garante também que ela seja gratuita; faz referências à qualidade; ao tipo de avaliação que deve ser feita, trata do profissional responsável por essa etapa da educação e atribui aos Municípios, com a colaboração dos Estados e da União, o financiamento dessa etapa, reafirmando a CF/88.

No momento em que ocorre a promulgação da CF/88 até a LDB/96 a concepção de políticas sociais passa por várias mudanças. A nova ordem econômica mundial ocorrida nos anos 90 influenciou diretamente decisões tomadas pelos governos de diferentes países. Portanto, não é coincidência nossa LDB/96 ser aprovada em um momento histórico em que está se elegendo (em termos de política) um novo governo federal no Brasil (FHC em 94) e uma forte globalização da economia altera concepções de Estado e de políticas sociais em todo o mundo.

Rosemberg (2003) lembra, ainda, que não podemos esquecer da importante entrada do Banco Mundial entre as organizações multilaterais que elaboram e divulgam modelos de políticas educacionais. Observa-se uma tensão entre a concepção construída no período dos anos 80 (EI como direito universal) e a dos anos 90 (“prioridade aos pobres”). O Banco Mundial orienta a política para a EI no Brasil recuperando o “velho modelo” de educação: o assistencialista. Mesmo com a lei estabelecendo o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade em estabelecimentos educacionais, o que se observa por parte dos órgãos responsáveis é a omissão das instâncias educacionais e o fortalecimento da assistência social, revelando a política adotada pelo governo federal.

## **2.2 Financiamento da Educação**

Atualmente são os Municípios os responsáveis em oferecer a EI e deveriam contar com o apoio financeiro e técnico (em regime de colaboração) dos Estados e da União para tal atendimento. Porém o que se observa, segundo Pinto (2008), é uma tendência crescente do aumento da responsabilidade dos Municípios pelo atendimento educacional no EF, que fica evidente quando se analisa a evolução das matrículas dessa etapa da Educação Básica, em detrimento ao atendimento na EI

[...] Constata-se que em todas as regiões a municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do EF (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006.” (Pinto, 2008, p.878)

Segundo o autor, os Municípios sozinhos não conseguem assegurar uma EI de qualidade para todos que desejem, pois na dimensão tributária eles são os mais fracos. Os Estados – que deveriam apoiá-los – cada vez mais se ausentam dessa responsabilidade. Dados do Censo de 2008 revelam que os mesmos são responsáveis por apenas 1,7% das matrículas na EI, enquanto os municípios se responsabilizam por 72,6%.

A União investe pesadamente no Ensino Superior, o que lhe “impede” de investir na assistência aos Municípios com relação à EI. Sua participação em 2008, de somente 2.238 matrículas é infinitesimal e quando analisamos a participação da União na Educação Básica como um todo, os dados mostram que ela participa com apenas 0,4% das matrículas. Esse parece ser um dos maiores desafios encontrados no Brasil: conseguir alocar recursos federais necessários para a Educação Básica, incluindo a EI.

Não se pode esquecer que em 12 de setembro de 1996 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EF e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998. Um fundo de natureza contábil que passou a vigorar como um novo mecanismo de redistribuição de recursos destinados ao EF. Essa medida focalizou recursos para essa etapa do ensino deixando as outras, incluindo a EI, com pouco ou nenhum investimento. Alguns autores como Pinto (1999), Davis (1998), Arelaro (1999) afirmam que o país, oficialmente, optou pelo EF em detrimento aos outros níveis, quando criou-se o FUNDEF.

Uma consequência dessa política foi a intensificação do processo de municipalização do EF, trazendo graves consequências para a EI. Como nos mostra Pinto (1999) ao analisar os dados de oferta de vagas nos primeiros anos do FUNDEF e ao revelar a ineficiência do fundo em trazer “dinheiro novo” para a Educação.

O FUNDEF tinha data para terminar (31/12/2006) e ao final de 2006, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007, e começou a vigorar em 1º de janeiro de 2007, prevendo a sua implantação de forma gradual, a ser concluída em 2009. Esse fundo, também de natureza contábil, é apresentada com a promessa de resgatar o conceito de Educação Básica como um direito, incluindo suas diferentes etapas e modalidades.

Os recursos do Fundo destinam-se a financiar a Educação Básica (creche, pré-escola, EF, ensino médio e educação de jovens e adultos). Sua vigência é até 2020, atendendo, segundo estimativas governamentais a partir do terceiro ano de funcionamento, 47 milhões de alunos. O FUNDEB foi criado com a expectativa de trazer um aporte maior do governo federal à Educação Básica, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentando para R\$ 3 bilhões em 2008, R\$ 5 bilhões em 2009 e 10% do montante resultante da somatória das contribuições aos fundos de Estados e Municípios a partir de 2010.

### **3. Dados sobre a Educação Infantil**

Os dados referentes à EI no Brasil<sup>3</sup> começaram a ser levantados com mais cuidado a partir de 1996, que incluiu toda a EI – creche e pré-escola – como parte da Educação Básica. A implementação do FUNDEF também impulsionou a coleta mais sistematizada dos dados sobre EI, pois os dados referentes a anos anteriores ao FUNDEF eram precários ou inexistentes. Os dados sobre o número de crianças atendidas em creches é um exemplo dessa sistematização pós LDB/FUNDEF, pois começam a aparecer no Censo Escolar após 1997.

**Erro! Vínculo não válido.**

**Fonte:** Tabela elaborada a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE.

A tabela 01 apresenta uma projeção da população brasileira na faixa de 0 a 6 anos no período de 1997 a 2020 e a tabela 02 apresenta a evolução das matrículas na EI para o período de 1997 a 2008. Com base nestes dados pode-se calcular a relação entre a população na faixa etária e o número de matrículas que são oferecidas, encontrando a porcentagem de crianças atendidas na faixa etária.

---

<sup>3</sup> Alguns dados podem ser encontrados em sites oficiais do governo. Os utilizados nesse trabalho foram obtidos no site do INEP.

**Erro! Vínculo não válido.**

Para o ano de 1997, observa-se que existiam 21.231.045 crianças no Brasil com idade entre 0 e 6 anos, enquanto existiam, no mesmo ano, 4.640.220 matrículas em creches e pré-escolas, o que correspondia a 22% de atendimento do total da população na faixa. No ano de 2000, a população na faixa etária era de 23.225.510, e as matrículas estavam em 5.338.196, o que representava 23% do atendimento das crianças na faixa – observa-se que em três anos a taxa de atendimento aumentou apenas 1% o que revela o não investimento na expansão das vagas para essa etapa da Educação Básica.

Para o ano de 2005, observa-se que existiam 23.968.407 crianças de 0 a 6 anos no país enquanto existiam, no mesmo ano, 7.205.013 matrículas em creches e pré-escolas o que correspondiam cerca de 30% de atendimento do total da população na faixa. Observa-se assim que em oito anos o atendimento da faixa etária referente à EI aumentou cerca de 8%, o que revela o tamanho do desafio que essa etapa tem para atingir índices de desejáveis de atendimento.



### **Gráfico 01: Matrículas referentes à Educação Infantil de 1991 a 2008<sup>4</sup>**

**Erro! Vínculo não válido.**

**Fonte:** Gráfico elaborado pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelo INEP/MEC

Analisando os dados de matrículas na EI nos anos de 1991 a 2008, expresso na tabela 02 e no gráfico 1, constata-se uma expansão inicial nas matrículas – que certamente se refere ao início de sistematização das informações das instituições existentes até aquele momento, com vínculo à Assistência Social – passando de 3.628.285 no ano de 1991 para 5.749.234 em 1995, uma expansão de 58% em cinco anos. Em 1996 (ano da criação da LDB e do FUNDEF), as matrículas sofrem uma diminuição de cerca de 25% na oferta ou em seu registro pelo INEP (pois a partir deste ano os dados educacionais começam a ser melhor sistematizados pelo INEP), voltando a crescer em 1997 (cerca de 9%) e diminuindo em 1998 (ano de implantação nacional do FUNDEF) passando de 4.640.220 para 4.492.924 matrículas. A partir de 1999, os números de matrículas começaram a aumentar, chegando, em 2005, a 7.205.013 matrículas, o que significa 99% a mais que o ano de 1991. Para os anos de 2006 e 2007, observa-se uma nova diminuição nas matrículas, com quedas de 3% e 7% respectivamente. Tal fato pode ser interpretado com a introdução da lei 11.114/05, que tornou obrigatória a matrícula aos 6 (seis) anos de idade no EF e da Lei 11.274/06, que amplia para 9 (nove) anos o EF – mesmo com previsão de sua implementação até 2010.

Os dados do Censo Escolar 2008, demonstram um aumento de 3% na matrícula da EI em relação a 2007, uma vez que todas as redes de creches e pré-escolas contam com 6.695.658 alunos matriculados, o que não supera o ano de 2004, mesmo com a implantação do FUNDEB há dois anos.

Analisando as matrículas em creches e pré-escolas separadamente e por dependência administrativa observam-se algumas semelhanças entre as diferentes modalidades. O gráfico 02 demonstra as matrículas em creches de 1997 (data em que os dados são mais confiáveis) a 2008 por dependência administrativa e o gráfico 03 as matrículas em pré-escola de 1991 a 2008.

### **Gráfico 02: Matrículas em creche por dependência administrativa 1997 a 2008**

---

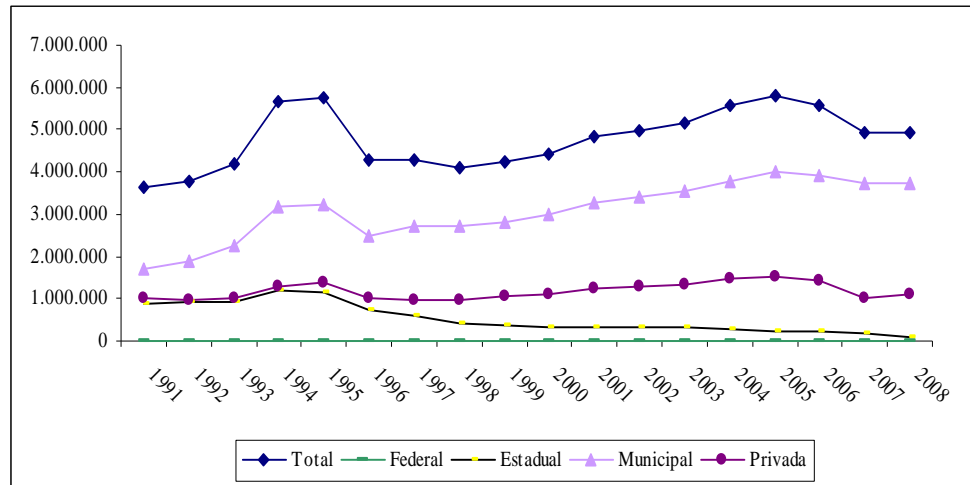
<sup>4</sup> Os dados referentes ao ano de 1996 estão contabilizados com as matrículas em Classes de Alfabetização, não existindo dados separados para essa modalidade de ensino. Os dados de 2008 foram coletados do site do INEP em 09/06/2009.

**Erro! Vínculo não válido.**

**Fonte:** Tabela elaborada a partir dos dados disponibilizados pelo INEP/MEC.

Observando o gráfico 02 se percebe que são as redes municipais e privadas que praticamente atendem essa modalidade de ensino. Segundo o INEP, em 1997, o total de matrículas era de 348.012, sendo 216.664 (62%) na rede municipal e 114.612 (33%) na rede privada. Em 2007, a rede municipal contava com 1.037.796 (65%) e a rede privada com 550.480 (34%), ficando a rede federal e estadual com cerca de 1%. Para o ano de 2008, temos 1.746.443 matrículas sendo 1.131.395 na rede municipal o que significa 65% do total das matrículas para esse ano. As matrículas em creches em âmbito federal se mantiveram durante o período estudado, tal fato deve-se às creches que são mantidas pelas instituições da rede federal de Ensino Superior; a rede estadual diminuiu consideravelmente seu atendimento passando de quase 4,7% em 1997 para 0,4% em 2008; a rede federal e estadual juntas atendem 0,4%, ficando a rede privada com o atendimento de 34,5%.

Gráfico 03: Matrículas em Pré-Escola por dependência administrativa 1991 a 2008



Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados disponibilizados pelo INEP/MEC.

Quanto às matrículas na pré-escola, existem dados no INEP desde 1991, porém com alguns problemas para interpretação. Por exemplo, os referentes ao ano de 1996 incluem as Classes de Alfabetização e os dados de 1991 a 1995 são dados em que estão contabilizados nas matrículas na EI como um todo sem a separação entre creche, pré-escola e classes de alfabetização. Considerando todos os dados como matrículas da pré-escola, o gráfico 03 demonstra como a modalidade se comportou no decorrer dos anos.

**Erro! Vínculo não válido.**

Vale ressaltar que o crescimento do número das matrículas das creches nos primeiros anos que são coletados não significa, necessariamente, um aumento real na oferta dessa modalidade de ensino, pois o processo de coleta de dados e a inclusão das creches nos sistemas educacionais não ocorreram por completo no ano de 1998, podendo parte dessas matrículas serem consideradas como já existentes em anos anteriores, porém jurisdicionadas a diferentes secretarias ou departamentos não educacionais e por isso não eram computadas em Censos Escolares anteriores<sup>5</sup>.

Analisando os percentuais de atendimento por dependência administrativa percebe-se que a EI na rede federal, durante a maior parte do período estudado possuiu cerca de 0,03% das matrículas. Na rede estadual esse percentual diminuiu no decorrer dos anos, passando de 24% em 1991 para 1,7% em 2008. A rede municipal cresceu, passando de 47% em 1991 para 72,5% em 2008. A rede privada passou de 28% de atendimento em 1991 para 26% em 2007, praticamente não se alterou. Também é importante lembrar que tanto na creche, como na pré-escola encontram-se crianças fora da faixa etária esperada. Em 2006, para um total de 7.016.095 crianças matriculadas na EI havia 349.353 matrículas de crianças com mais de 7 anos, o que representava cerca de 5% do total.

Outro dado interessante de se observar é a relação entre o número de alunos por turmas existentes em cada modalidade da EI para os vários anos. Apresentados na tabela 04 abaixo<sup>6</sup>.

**Erro! Vínculo não válido.**

Para as creches observa-se que essa relação se mantém em torno de 18 alunos por turma e na pré-escola de 21 alunos. No que se refere às creches, observa-se que a “média” de alunos/turma das redes durante os anos oscilou de 18 crianças em 1997 e 1998; 20 crianças em 1999; 19 em 2000 e de 2001 a 2004 de 18 alunos, e 17 em 2005 e 2006. Considerando as diferentes redes, o menor número foi de 9 crianças/turma em 1998 na rede federal e o maior de 24, em 1997, para a

---

<sup>5</sup> Para análise do movimento das matrículas têm-se que levar em conta que para os anos de 2006 a 2008, com a promulgação da Lei Federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 que cria o Ensino Fundamental de 9 anos e obriga que seu início seja aos 6 anos de idade, as crianças dessa faixa etária não deveriam mais aparecer matriculadas na EI. Porém, segundo dados do próprio INEP, para o ano de 2007, menos da metade dos municípios e estados implantaram o Ensino Fundamental de 9 anos e, para o mesmo ano, apenas 43% das crianças com 6 anos de idade estavam no EF.

<sup>6</sup> Não existem dados de alunos e turmas disponíveis no site do INEP para os anos de 2007 e 2008 até data de encerramento desse artigo.

rede estadual. Para o ano de 2006 observa-se que a rede federal para a qual a relação matrícula/turma foi menor com cerca de 11 alunos por turma e a maior relação se deu nas redes estaduais e municipais com 21 matrículas/turma. Na pré-escola a relação aluno/turma oscilou um pouco, de 22 em 1999 e 2000 para 19 em 2005. Na relação de matrículas/turmas na pré-escola, observa-se que esse número, oscilou entre 15 matrículas por turma na rede particular em diversos anos e 33 matrículas por turma na rede municipal em 1991. No decorrer dos anos a rede particular revelou as menores relações matrícula/turma (16) e as redes estaduais e municipais as maiores com uma média no período de 24 matrículas/turma.

Não podemos negar que o número de crianças por turma depende de inúmeros fatores e implica um critério de qualidade importante. Diversos estudos sobre qualidade na EI revelam que classes numerosas representa indicativo de falta de qualidade. Um fato importante que os dados apresentados revelam foi praticamente a manutenção, durante os anos, da relação matrícula/turma, o que demonstra que a expansão das redes se deu por meio do aumento de turmas e não com a elevação do número de matrículas de novas crianças nas turmas já existentes. Sendo esse um indicativo de nossos governantes que senão diminuíram essa relação matrícula/turma pelo menos não pioraram essa situação.

Outro dado importante refere-se à relação entre o número de função docente por turma. Na tabela 05<sup>7</sup> abaixo se encontra para as creches na rede federal, nos anos estudados, a maior relação entre função docente por turma: cerca de 1,8 para o ano de 2005, lembrando que a maioria dessas turmas funciona em período integral. Supondo que a criança permaneça na escola de 10 a 12 horas por dia e que o regime de trabalho dos docentes seja de 6 horas, pode-se afirmar que a rede federal é a única rede de ensino em que as crianças ficam sob responsabilidade de um docente durante todo o tempo que permanecem na escola. A rede particular tem a menor relação função docente/turma, apresentando números como 0,9 em 2001, 2004, 2005 e 2006 indicando uma precarização. Esse é um dado que nos mostra a falta de qualidade das instituições privadas, lembrando ainda que esta criança pode ficar sob responsabilidade de um adulto por vezes sem qualificação. Na rede estadual a média fica em torno de 1,4 função docente por turma e na rede municipal cerca de 1,1.

---

<sup>7</sup> Não existem dados de funções docentes e turmas disponíveis no site do INEP para os anos de 2007 e 2008 até data de encerramento desse artigo.

**Erro! Vínculo não válido.**

Na pré-escola, como a tabela 06<sup>8</sup> permite perceber, também é a rede federal que possui a maior relação função docente/turma apresentada para o conjunto dos anos, com a maior média de 1,9 em 1998. Nas diversas redes a menor relação apresentada foi cerca de 1 docente por turma. Ao lembrarmos que existem turmas com crianças muito pequenas na pré-escola e que em algumas redes elas ficam mais de um período na unidade escolar, nessas condições, é possível considerar esse número como baixo nestas situações. Nas situações mais “regulares” é equivalente a ter 1 professor por período de trabalho ou atividade com as crianças, seja entre período de duração de 3,4, 5 ou mais horas conforme a rede pública.

**Erro! Vínculo não válido.**

#### **4. Investimento em Educação no Brasil**

As diferentes instâncias de atendimento a crianças de zero a seis anos de idade ao longo da história do Brasil sempre prestaram um serviço com baixa qualidade e cobertura insuficiente para as famílias de baixa renda do país. Pode-se inclusive afirmar que nunca existiu efetivamente um programa governamental nacional para cuidar do atendimento dessas crianças. A falta de oferta de EI no Brasil revela o quadro de desigualdade em que o país se encontra.

Para garantir esse atendimento é preciso investimento e planejamento, por isso outros dados a serem analisados nesse artigo são as estimativas de investimento (em R\$ atualizados de 2005) em cada ano por etapa/nível de ensino de educação básica. Os dados levantados referem-se aos anos de 2000 a 2005, como mostra a tabela 07<sup>9</sup>

**Erro! Vínculo não válido.**

Observa-se para os anos apresentados, o investimento com a Educação Básica sofreu uma diminuição apenas em 2003, para os outros anos sempre ocorreu um aumento, ainda que pequeno – para o conjunto do período o aumento foi de 18% – passando de R\$ 1.465,00 em 2000 para R\$ 1.700,00 em 2005 por aluno ao ano. Analisando separadamente os níveis de

---

<sup>8</sup> Idem 9.

<sup>9</sup> Utilizaram-se as seguintes naturezas de despesa: Pessoal Ativo, Encargos Sociais do Pessoal Ativo, Outras Despesas Correntes, Despesas de Capital e Pesquisa e Desenvolvimento; Não incluem nestas informações as despesas com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional; Para a apuração dos dados financeiros dos anos anteriores a 2005 foi utilizado como deflator, o índice do IPCA para cada ano, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

ensino, é possível observar que apenas o EF aumentou em termos reais seu investimento por aluno passando de R\$ 1.200,00 em 2000 para R\$ 1.607,00 em 2005 nas séries iniciais, um aumento de 33% e de R\$ 1.224,00 em 2000 para R\$ 1.530,00 em 2005 nas séries finais do EF, um aumento de 25%.

O mesmo não aconteceu com a EI e o Ensino Médio que tiveram no período estudado um decréscimo do investimento em valores reais por aluno passando, na EI, de R\$ 1.395,00 em 2000 para R\$ 1.373,00 em 2005 (-1,6%) e para o Ensino Médio de R\$ 1.163,00 em 2000 para R\$ 1.004,00 em 2005 (-13,7%). Observando ano a ano, percebe-se que esses investimentos apenas aumentam em 2003 e 2004, quando atingiram R\$ 1.408,00 e R\$ 1.477,00 respectivamente, em 2005 esse valor cai para R\$ 1.373,00. A EI sofreu no período diversas quedas, sendo as maiores de 2000 para 2001 (-8,2%) e de 2004 para 2005 (-7%). O Ensino Médio sofreu forte contenção de recursos em termos reais entre o ano de 2001 e 2002 com um decréscimo de 26,5% passando de R\$ 1.345,00 por aluno para apenas R\$ 989,00. O Ensino Superior também “perdeu” investimentos no período de 2000 a 2005, fechando com um percentual de -15,7% para os anos 2000 a 2005.

Analisando os dados de investimentos e pensando nas políticas de fundos praticada pelo governo federal conseguimos entender esse processo pelo qual vem passando a EI e o Ensino Médio. Com o FUNDEF, desde 1996, a tendência nacional seria a de aumento dos investimentos no EF. A intenção da nova política de fundo – FUNDEB – segundo o governo, é corrigir essas distorções nas destinações dos recursos para a Educação.

A tabela 08, abaixo, permite acompanhar a porcentagem de investimentos da Educação Básica em comparação ao investimento na EI que a compõe.

**Erro! Vínculo não válido.**

Enquanto a Educação Básica sofria, em 2000 um aporte de recursos de um pouco mais de 5% a EI perdia cerca de 8% de investimento. Para o ano de 2005 o cenário se repetiu, a Educação Básica sofre um investimento de mais 4,2% e a EI uma “perda” de 7%.

Uma outra forma de constatar os gastos públicos com educação é analisar as despesas com os diversos níveis relacionados com o PIB do país, a tabela 09 traz esses valores para os anos de 2000 a 2005.

**Erro! Vínculo não válido.**

Observa-se que os investimentos em educação em relação ao PIB de 2000 até 2005 permaneceram praticamente os mesmos, com um aporte de 0,1% em 2001 e em 2002, atingindo neste ano 4,1%. Em 2003 voltam a 3,9% (o mesmo que em 2000) e permanece assim até 2005. Esses dados nos revelam um fato interessante. Mesmo com todo o discurso de nossos governantes, o investimento em Educação no Brasil não se alterou. As políticas implementadas pelos governos centrais não alteraram o quadro de abandono e descaso de nossa educação. O próprio governo federal apresenta no PDE, que o país deveria gastar 6,5% do PIB e o PNE apresenta a demanda de 7% para educação pública. Se levarmos em conta que as matrículas cresceram no decorrer desses cinco anos é possível concluir que de modo progressivo o custo-aluno-ano em relação ao PIB vem caindo anualmente, o que acarreta em queda da qualidade a cada ano, sem uma política que mude esse quadro.

Ao analisar os investimentos públicos por aluno em relação ao PIB por etapa ou nível de ensino, pode-se ter uma dimensão mais concreta das necessidades de cada um. Segundo o INEP, em 2000, encontrou-se um investimento por aluno da EI de 0,3% do PIB, que não se altera durante os anos estudados. Um dado que chama a atenção nesta tabela é constatar que dos, em média 3,3% gastos na Educação Básica em relação ao PIB, apenas 0,3% é feito com EI, cerca de 2,4% fica com o EF e 0,5% com o Ensino Médio. Se lembrarmos que a EI corresponde até seis anos de escolarização, o EF a oito anos<sup>10</sup> e o Ensino Médio a três anos de estudos, logo se percebe a distância que a EI deverá percorrer no que se refere a prioridade de investimento.

Analisando as despesas por dependência administrativa nota-se que a União é a esfera que menos investe em educação em relação ao PIB. Na tabela 08, observa-se que seus gastos no período foram de 0,7%, enquanto os estados e municípios investiram cerca de 1,6% em educação no período estudado.

**Erro! Vínculo não válido.**

Pode-se, com alguma segurança, supor que se são os municípios que arcam com as despesas referentes à EI no Brasil, e que seu investimento em relação ao PIB é de apenas 0,3% em todo o período (tabela 7), e tendo essa dependência administrativa investido, em média no

---

<sup>10</sup> Para os anos estudados não havia sido implementado a Lei Federal nº 11.274 que alterou o Ensino Fundamental para 9 anos.



período estudado, cerca de 1,6% do PIB (tabela 8), conclui-se que os municípios destinam do total de seus investimentos em educação, menos de 20% para a EI, revelando o grau de importância que essa etapa da educação básica ocupa em nosso país.

Gráfico 04: Estimativa da Proporção do Investimento Público Direto em Educação, segundo o Nível de Ensino - Brasil 2000 – 2005

**Erro! Vínculo não válido.**

**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo INEP/MEC.

Analisando ainda as estimativas de investimentos públicos em educação, gráfico 04 acima, demonstra que do total gasto pelos entes federativos, para o período de 2000 a 2005, o investimento maior foi para o EF – ciclo I, chegando a 35% dos investimentos em 2002. A EI teve os piores números no período, não passando de 9%. O EF – ciclo II chega a 28% em 2004 e 2005, o Ensino Médio não chega a 15% e a Educação Terciária fica na média de 18% dos investimentos públicos. Fica difícil entender como nossos governos pretendem atingir as metas do Plano Nacional de Educação com investimentos tão tímidos e focados em um nível de ensino apenas.

## **5. Considerações Finais**

As perspectivas que indicam EI com um direito de todos e de qualidade, ou seja, que sirva a todos sem distinção e principalmente sem a divisão entre creche e pré-escola, existente hoje, e que não seja prioritariamente assistencial ou, por outro lado, um simulacro do EF, parece que está longe da efetivação. Os rumos tomados pelos gestores municipais, estaduais ou federais, nos revelam uma política na qual a EI não se caracteriza como prioridade. Observa-se que o lugar ocupado pela criança menor de seis anos nas políticas públicas é, ainda, muito pequeno, apesar de ser esse o segmento mais afetado pelas condições de pobreza e desigualdade.

A política adotada pelos Estados frente à EI foi de transferir toda a sua rede para a esfera municipal, isso se deu devido a uma interpretação equivocada das leis vigentes, que deixa a responsabilidade pela EI a cargo do município, deixando para os Estados a responsabilidade pelo Ensino Médio, porém o que não se leva em conta é que essas mesmas leis propõem um trabalho em regime de colaboração para o pleno desenvolvimento desses níveis e etapas de ensino.

O que se assiste no Brasil, há muito tempo, é uma desresponsabilização dos Estados no que se refere à EI e aos anos iniciais do EF. Os Municípios tiveram, com seus poucos recursos, após LDB/96 e pós FUNDEF, que atender a enorme demanda da EI – 0 a 6 anos – e ainda tiveram que integrar em sua rede as creches que estavam sobre a responsabilidade da Assistência Social, tendo que qualificar os professores que trabalhavam com as crianças, equipar as

instituições e entre outras coisas, assegurar um ensino gratuito e de qualidade para todas as crianças. Além disso, muitas redes chegaram a municipalizar quase a totalidade das matrículas das séries iniciais oferecendo EF.

É necessário destinar mais recursos à escola para efetivamente contribuir para neutralizar a desigualdade social. Pode-se pensar em outras formas de recursos que coexistam para financiar a educação e em especial a EI, possibilitando mais justiça social. Como afirma Raymond Poignant<sup>11</sup> no texto de Melchior:

A expansão do financiamento permanecerá uma das condições fundamentais para a realização dos objetivos educativos que os Estados se impuserem [...] os países em via de desenvolvimento têm todo o interesse em diversificar suas fontes de financiamento, a fim de, por um lado, ampliar, como é necessário, o montante dos recursos e, por outro, usufruir as vantagens apresentadas em cada uma das formas de financiamento, evitando em qualquer caso, os inconvenientes respectivos [...] Nenhuma receita-padrão poderia ser recomendada para qualquer país: o essencial será por em prova o realismo e a imaginação para diversificar as fontes de financiamento e ampliar o seu montante global. (MELCHIOR, 1981, p. 108).

Portanto, é necessário se pensar em formas alternativas de ampliação de recursos para que os destinados à educação sejam suficientes para atender as crianças, mas que não contribuam para reforçar a desigualdade social. As formas de arrecadação tributária devem levar em conta o poder financeiro do contribuinte de uma forma justa, proporcional às condições de cada indivíduo.

Uma política de EI efetiva, que pense a criança como detentora de direitos, deve adotar medidas que vão além de pensar pedagogicamente como se dá a educação de crianças de 0 a 6 anos, deve refletir sobre a função social que essa educação assume e quais os impasses políticos que sofrem. Somente com um esforço nacional pode-se atingir a universalização dessa etapa da educação básica.

### **Referências Bibliográficas**

ARAÚJO, L. Censo põe em dúvida eficiência do Fundeb. Disponível em: <http://rluizaraujo.blogspot.com/2008/10/censo-pe-em-dvida-eficincia-do-fundeb.html>. Acesso em: 05/01/2009.

---

<sup>11</sup> POIGNANT, Raymond. “Curso de Planejamento da Educação”. Convênio UFPE Faculdade de Educação. UNESCO – SUDENE; Recife/Pernambuco, 1970.

Arelaro, L. R. G. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas Reflexões sobre o Documento “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: DOURADO, L. F. (org.) Financiamento da Educação Básica. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG. 1999.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Cria o Ensino Fundamental de 9 anos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

CHOI, Sôo-Hyang. Financiamento da EI: Perspectiva Internacional. In: COELHO, R. C. e BARRETO, Â. R. (org.) Financiamento da EI: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO, 2004.

CORRÊA, B. C. A Educação Infantil. In: OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, T. Organização do Ensino no Brasil. São Paulo: Xamã, 2002.

CURY, C. R. J. “A Educação Infantil como Direito”. In: Subsídio para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil” Brasília, MEC/SEF, COEDI, v. 2, 1998.

DAVIES, N. FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

GUIMARÃES, J. L. e PINTO, J. M. de R. A demanda pela Educação Infantil e os Recursos disponíveis para o Financiamento. Brasília: Em aberto. V. 18. n. 74. p. 92-105, dez. 2001.

SOUZA, S. J. e KRAMER, S. Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

MELCHIOR, J. C. de A. A Política de Vinculação de Recursos Públicos e o Financiamento da Educação no Brasil. São Paulo: Estudos e Documentos/FEUSP. v. 17. 1981.

OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, T. Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA R.P. e ADRIÃO T. (Org.). Gestão, Financiamento e direito à educação. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 877-896, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, L. F. (org.) Financiamento da Educação Básica. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG. 1999.

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil Brasileira Contemporânea. In: Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Brasília. UNESCO, 2003.

Sites consultados:

[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.acessa.com](http://www.acessa.com)