

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 384

# **Qualidade da Educação Infantil — Desenvolvimento Integral e Integrado**

OUTUBRO DE 1995

Pedro Demo



**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Andrea Sandro Calabi*

**DIRETORIA**

*Fernando Rezende*

**Diretor Executivo**

*Beatriz Azeredo*

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luís Fernando Tironi*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

---

## SUMÁRIO

---

1. INTRODUÇÃO
  2. SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL — ALGUNS TRAÇOS
  3. CONDIÇÕES BÁSICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
  4. DESAFIOS E DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL
  5. CONCLUSÃO
- BIBLIOGRAFIA
-

## **Qualidade da Educação Infantil — Desenvolvimento Integral e Integrado**

Pedro Demo\*

\* *Presidente da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar - Omep — Brasil.*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Pnud (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — Gesep/Bird.

---

## 1. INTRODUÇÃO

Por meio sobretudo do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, publicado a cada ano, o Brasil ficou conhecido pelos maus resultados no campo da política social, em particular da educação. Apesar de ser mais ou menos a décima economia mundial, tinha em 1992, segundo o Relatório de 1994, ainda 18% de analfabetos e a média de quatro anos de estudo na população acima de 15 anos. Abaixo desta última cifra encontrava-se na América Latina somente o Haiti. Dos alunos que entram no 1º grau, por volta de um terço consegue completar a 8ª série, precisando, para fazer oito séries, em média, de 12 anos. Significa desperdício aproximado de 50% de recursos, professores, equipamentos, material didático, merenda, etc. Pior que isto, o rendimento escolar é drasticamente baixo: para 1993, o rendimento de matemática na 7ª série atingia a média de 25,6%, não havendo no país nenhum estado em situação minimamente aceitável [Relatório (1993)].<sup>1</sup> Em termos sócio-econômicos, o país detém uma das concentrações de renda mais altas do mundo, enquanto mantém um dos menores salários-mínimos [ONU (1994)].<sup>2</sup>

Apesar de tanta precariedade, é de se reconhecer que o Ministério da Educação, na última gestão (1992-1994), investiu esforços em recuperar perspectivas de avanços na educação básica, assumindo também a educação infantil. Além do engajamento no programa da Unesco "Educação para Todos", arquitetou no território nacional o Plano Decenal, arregimentando todas as forças disponíveis e afins, incluindo os três níveis de governo, a sociedade civil organizada, os sindicatos de professores e trabalhadores da educação, as universidades, e assim por diante. Este movimento deixou a desejar em certos momentos e lugares, mas, no todo, representou um concerto importante de esforços e recursos. Queremos enfaticamente lamentar que a atual gestão do ministério não tenha, pelo menos até o momento, sinalizado uma direção confiável e, na prática, tenha ignorado os avanços anteriores.

A nova nomenclatura — educação infantil — já insinua horizontes alternativos, que pretendem superar, não apenas a estreiteza e o elitismo da oferta, mas igualmente os disparates entre as iniciativas meramente assistenciais e frequentemente assistencialistas e outras meramente pedagógicas. Embora ainda se fale de creche para a oferta na idade de zero a três anos, e de pré-escola para a outra de quatro a seis anos, passou a vigorar o entendimento de que, em ambos os casos, a atenção deve ser integral e integrada, e que, no futuro, se unificaria o proposta sob o nome de educação infantil. O papel do ministério será sempre apenas supletivo, já que a Constituição define a educação infantil como prioritariamente municipal. Ainda assim, é fundamental sua participação, principalmente na esfera dos recursos financeiros, avaliação e acompanhamento, aprimoramento dos recursos humanos, formulação democrática de diretrizes e normas. Como acontece na maioria dos países, a educação infantil é mais uma

---

<sup>1</sup> O estado melhor colocado foi o Rio de Janeiro com apenas 31,2%, e o pior colocado foi Alagoas com 16,8%; o Distrito Federal acusou tão-somente 28,1%. Em português, na 7ª série, o resultado foi bastante mais alentador, embora muito pouco acima da metade: a média ficou em 55,3%, destacando-se Minas Gerais com 62,7% no lado positivo, e no lado negativo Maranhão com apenas 41,1%.

<sup>2</sup> Para além da concentração da renda, o relatório chama atenção igualmente para as fortes disparidades internas, especialmente com respeito ao Nordeste.

---

conquista da sociedade do que uma oferta pública disponível, com exceção da demanda próxima ao 1º grau (a partir dos quatro anos de idade) [Olmsted e Weikart (1989), Tietze e Ufermann (1989) e Myers (1992)]. Tem-se como objetivo maior o desenvolvimento integral e integrado da criança, ou seja, é mister tomar a criança em sua globalidade existencial e tratar todos os componentes como um todo. A qualidade há de significar precisamente a oportunidade mais ampla e emancipatória possível de a criança se desenvolver, para tornar-se sujeito histórico competente em termos formais e em termos políticos.

Busca-se, neste texto, caracterizar preliminarmente a situação, algumas condições e grandes desafios da educação infantil no Brasil. Em termos sociais, dificilmente haveria investimento mais multiplicativo (típico investimento) do que aquele aplicado na primeira infância. Há visível evolução da oferta no país, com tendência forte à municipalização, embora o ritmo seja muito lento diante das necessidades, especialmente por parte da população mais pobre.

## 2. SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL — Alguns Traços

Com a publicação pelo Ministério da Educação, em 1994, de alguns dados mais sistematizados, pode-se tentar um primeiro perfil da oferta e dos recursos humanos envolvidos [Brasil. Ministério da Educação (1994)].<sup>3</sup> A tabela 1 mostra a oferta de creche para a população de zero a três anos, de creche ou pré-escola para a população de quatro a seis, e para o total de zero a seis, indicando ainda duas faixas de renda: uma que representaria a pobreza (rendimento mensal familiar *per capita* de até meio salário-mínimo — SM) e outra, as camadas mais ricas (rendimento mensal familiar *per capita* acima de dois salários-mínimos). Para o país como um todo, a oferta atingia, em 1989, somente 16,9% da população de zero a seis anos, sendo que naquela com rendimentos de até meio SM a cobertura era de apenas 9%, enquanto naquela com rendimentos acima de dois SM era de 35%. Dois traços aparecem claros aqui: de um lado, a pequenez da oferta, de outro, o elitismo. Este elitismo cai um pouco na zona urbana. Na área rural, a oferta era, como seria de esperar, mínima (3,9%).

Na região Nordeste, a mais pobre do país, os problemas eram bem mais graves, sendo a oferta ainda menor (12,6%) e o elitismo bem maior (8,3% para a população mais pobre, 37,6% para a mais rica). No Sudeste, a região mais forte do país, melhorava a oferta, subindo para 22,3%, e caindo um pouco o elitismo (11,4% para a população mais pobre e 38,9% para a mais rica). Na área urbana do Sudeste, a oferta atingia, para o total de zero a seis anos, um quarto (25,9%), e, no caso da população mais rica, quase 40%. Ainda assim, fica patente que, também na região mais favorecida, a oferta era muito pequena e marcadamente elitista.

Quanto à oferta de creche para a população de até três anos, era consideravelmente menor e tanto mais elitista: para o total, era de 5,1%, sendo 2,7% para a

---

<sup>3</sup> À primeira vista, os dados do MEC são exageradamente pessimistas. A título de exemplo, pesquisa sobre oferta e demanda no município de Belém, em 1994, para quatro a seis anos, revelou um atendimento de quase 80%, enquanto os dados do MEC, para cinco e seis anos, em 1991, ficaria em apenas 19,82%. Os dados de Belém podem ser obtidos na Semec.

população com rendimento de até meio SM, e 14,1% para aquela com rendimentos superiores a dois SM. Enquanto a diferença relativa entre a oferta para os pobres e a oferta para os ricos no caso da população de zero a seis anos ficava em 3,9, neste caso da creche subia para 5,2, indicando que o acesso a creches é opção mais típica de famílias ricas.<sup>4</sup>

Tal situação agravava-se no Nordeste: a oferta de creche era de apenas 3,3%, sendo 2% para a população mais pobre e 17% para a mais rica (uma diferença relativa de 8,5). No Sudeste encontrava-se uma oferta bem mais ampla (7,3%), e um elitismo mais mitigado (4,9% para os mais pobres e 16,1% para os mais ricos, dando uma diferença relativa de 3,3). Mesmo assim, é de se reconhecer que a oferta era muito pequena e fortemente elitista também na região mais rica do país.

TABELA 1

Taxa de Frequência a Creche, Maternal ou Pré-Escola das Crianças de Zero a Seis Anos, por Situação de Domicílio, Faixa Etária e Classes de Rendimento Mensal Familiar *Per Capita* — 1989

Faixa Etária e CRMFP	Brasil			Nordeste			Sudeste		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1. Creche até 3 anos									
<b>Total</b>	<b>5,1</b>	<b>6,8</b>	<b>0,9</b>	<b>3,3</b>	<b>5,3</b>	<b>1,1</b>	<b>7,3</b>	<b>8,6</b>	<b>0,3</b>
-Até Meio SM	<b>2,7</b>	4,4	0,9	<b>2,0</b>	3,1	1,1	<b>4,9</b>	7,0	-
-Mais de 2 SM	<b>14,1</b>	14,7	-	<b>17,0</b>	18,2	-	<b>16,1</b>	16,5	-
2. Creche ou pré-escolar 4-6 anos									
<b>Total</b>	<b>32,2</b>	<b>41,8</b>	<b>7,9</b>	<b>24,8</b>	<b>38,3</b>	<b>8,5</b>	<b>41,1</b>	<b>48,0</b>	<b>8,3</b>
-Até Meio SM	<b>17,4</b>	28,2	7,0	<b>16,6</b>	28,0	7,8	<b>21,8</b>	30,6	6,3
-Mais de 2 SM	<b>60,9</b>	63,0	19,0	<b>62,7</b>	67,6	16,2	<b>67,2</b>	68,6	24,2
<b>3.Total 0-6 anos</b>	<b>16,9</b>	<b>22,1</b>	<b>3,9</b>	<b>12,6</b>	<b>20,0</b>	<b>4,2</b>	<b>22,3</b>	<b>25,9</b>	<b>3,8</b>
-Até Meio SM	<b>9,0</b>	14,3	3,5	<b>8,3</b>	14,2	4,0	<b>11,4</b>	15,8	2,8
-Mais de 2 SM	<b>35,0</b>	36,3	9,0	<b>37,6</b>	40,9	8,8	<b>38,9</b>	39,7	11,5

4 A diferença de 3,9 corresponde àquela de 9% para os pobres e de 35% para os ricos; a de 5,2 corresponde àquela de 2,7% para os pobres e de 14,1% para os ricos.

Fonte: IBGE/Inan/IPEA-PNSN, 1989.

Obs.: CRMFP = Classe de rendimento mensal familiar *per capita*.

Quanto à oferta de creche ou pré-escola para a população de quatro a seis anos, é marcante a ampliação da oferta, atingindo, para 1989, 32,2% para o total no país, ou seja, praticamente um terço da demanda. Para a população mais rica, esta cifra subia para 60,9%, ficando em 17,4% para a mais pobre. O elitismo decresce bastante, averiguando-se uma diferença relativa de 3,5, que desce para 2,2 na zona urbana. O acesso por parte de 28,2% da população com rendimentos de até meio SM, embora ainda pequeno, significa certamente algum empenho político em favor de crianças mais pobres. Esta percepção revigorava-se com respeito ao Nordeste, que apresentava a cifra de 28% para crianças mais pobres, não muito distante daquela do Sudeste, de 30,6%.

Isto permite dizer que, enquanto a oferta típica de creche ainda é mínima e muito elitista, a de pré-escola é bem mais presente e menos elitista. A tabela 2 destaca a oferta típica de creche (população de até três anos), mostrando alguns relevos, para 1989, tais como:

- a) a oferta era muito pequena em todo o país: 5,1% para o total;
- b) destacava-se o Sudeste com 7,3%, bem acima das outras regiões;

TABELA 2

Pessoas de Zero a Três Anos e Taxa de Atendimento Sócio-Educacional nos Estabelecimentos, Segundo Grandes Regiões — 1989

(Em porcentagem)

Grandes Regiões	Pessoas de Zero a Três Anos de Idade	Total	Estabelecimentos	
			Formais	Não Formais
Norte	497.332	<b>4,9</b>	3,8	1,1
Nordeste	4.529.447	<b>3,3</b>	2,9	0,4
Sudeste	5.194.024	<b>7,3</b>	2,2	5,1
Sul	1.895.568	<b>3,6</b>	2,8	0,8
Centro-Oeste	983.019	<b>4,7</b>	1,6	3,1
<b>Brasil</b>	<b>13.102.390</b>	<b>5,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Estabelecimentos formais são aqueles reconhecidos e cadastrados pelas secretarias de Educação. Não formais são os que funcionam sem credenciamento oficial, mantidos por grupos privados, igrejas e associações de moradores.



c) a oferta menor estava no Nordeste (3,3%), mas chamava atenção o Sul, considerado região de relativo destaque na esfera social, com oferta de apenas 3,6%, indicando certamente elitismo e demanda pouco ativada [Demo (1992)];<sup>5</sup>

d) isto ficaria mais claro observando a participação da oferta não formal, que era justamente menos expressiva, primeiro no Nordeste (apenas 0,4%) e depois no Sul (apenas 0,8%);

e) o Sudeste, em contrapartida, tinha uma das menores ofertas formais (2,2%), e de longe a maior oferta não formal (5,1%);

f) o Centro-Oeste, provavelmente também por força do Distrito Federal, tinha estrutura assemelhada (1,6% de oferta formal e 3,1% de oferta não formal);

g) parece claro que o esforço não formal se dirige prioritariamente à população mais carente, representando alternativa fundamental na luta pela ampliação da educação infantil para os primeiros anos de vida da criança.

TABELA 3

Brasil: Evolução do Atendimento Pré-Escolar de Zero a Seis Anos: 1979-91

(Em porcentagem)

Ano	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	5,5	5,9	7,0	8,2	9,0	10,6	10,7	13,0	13,8	14,4	14,7	-	15,5

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Para 1985 e 1990, os dados foram estimados.

Voltando à oferta total para a população de zero a seis anos, a tabela 3 indica que, desde 1979 até 1991, houve evolução consistente da oferta, embora em ritmo muito lento diante das necessidades da demanda. No período em tela, a oferta quase triplicou, passando de 5,5% em 1979 para 15,5% em 1991. Entretanto, a cifra de 15,5% permanecia insignificante, mesmo sinalizando uma evolução positiva. Embora os dados globais encubram a concentração da oferta no pré-escolar (quatro a seis anos), as cifras atestam visivelmente a falta de política concreta para o país, ao arrepio da legislação vigente, sobretudo da Constituição. Esta define a educação infantil entre os direitos básicos da população, certamente não do mesmo modo que o direito ao 1º grau — este é direito e dever de todos —, mas de tal forma a garantir, principalmente para a população mais pobre, acesso adequado. Como se insinuava na tabela 2, será muito importante a ação da cidadania organizada para a conquista prática deste direito, no que se refere ao aumento quantitativo da cobertura, e principalmente à sua melhoria qualitativa. Facilmente a oferta se apresenta como "coisa pobre para o pobre".

A tabela 4 e o gráfico 1 enfocam o atendimento de estilo educacional e mostram cifras muito pouco significativas em termos de oferta. O atendimento pré-escolar era, em 1991, de 14,23%, atingindo 16,25% no Sudeste. O Norte tinha a

<sup>5</sup> Segundo dados de cidadania do IBGE, para 1988, o Sul seria de longe a região mais avançada. Da população de 18 anos e mais, filiada a partidos ou associações comunitárias, para o país eram 17%, para o Sudeste 16%, para o Nordeste 9%, e para o Sul 33%.

menor cifra, 9,39%, vindo a seguir o Centro-Oeste com 10,76%. A cifra do Sul, 13,32%, também era marcadamente baixa.

TABELA 4

Brasil: Atendimento Educacional da População de Zero a Seis Anos em Educação Infantil, Segundo Grandes Regiões — 1991

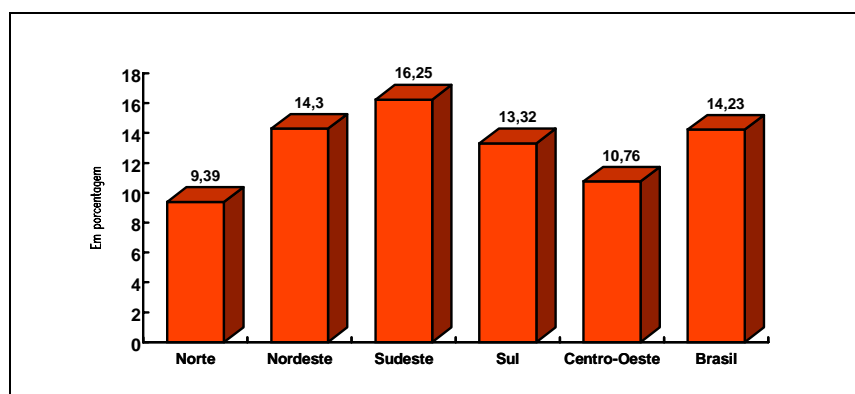
Região	População de Zero a Seis Anos		Taxa de Atendimento
	Total	Atendidos	
Norte	2.068.475	194.145	9,39
Nordeste	7.723.331	1.104.339	14,30
Sudeste	8.826.368	1.434.157	16,25
Sul	3.251.640	433.095	13,32
Centro-Oeste	1.521.727	163.746	10,76
<b>Brasil</b>	<b>23.391.541</b>	<b>3.329.482</b>	<b>14,23</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Exclui maiores de seis anos matriculados no pré-escolar, e menores de sete anos atendidos no 1<sup>o</sup> grau.

GRÁFICO 1

Taxas de Atendimentos da Tabela 4



Fonte: Tabela 4.

Era interessante notar que o Nordeste apresentava cifra pouco acima da média nacional, com 14,30%, insinuando provavelmente algum esforço público. Como um todo, entretanto, os dados acenariam para:

- baixíssima oferta do pré-escolar no país, não havendo propriamente nenhum destaque regional digno de nota;
- fraco desempenho do Sul, uma região que normalmente sobressai na esfera social;
- posicionamento surpreendentemente mais favorável do Nordeste.

Os dados nada dizem sobre a qualidade da oferta. Provavelmente a restrição quantitativa da oferta vem acompanhada de sua baixa qualidade. É interessante observar a grande disparidade de desempenho nos estados da Federação, em 1991, como aparece na tabela 5. Este desempenho vai de uma oferta de pré-escolar, para a população de zero a seis anos, de 5,75% no Mato Grosso a 24,01% em Sergipe. Note-se, desde logo, que Sergipe é um estado nordestino. A segunda

oferta mais alta era de 22,75% no Rio Grande do Norte, também um estado nordestino.

TABELA 5  
Atendimento da População de Zero a Seis Anos nos Estados — 1991

Unidade da Federação	População de Zero a Seis Anos		
	Total	Atendidos	Atendimento (em %)
Mato Grosso	624.029	35.894	5,75
Pará	1.052.087	86.756	8,25
Bahia	2.099.198	186.651	8,89
Tocantins	177.656	16.691	9,40
Acre	86.537	8.646	9,99
Rondônia	216.682	21.677	10,00
Amazonas	429.888	43.204	10,05
Rio Grande do Sul	1.259.593	127.806	10,15
Paraná	1.290.354	149.335	11,57
Mato Grosso do Sul	295.074	34.838	11,81
Paraíba	558.920	67.936	12,15
Alagoas	473.429	57.709	12,19
Roraima	41.790	5.574	13,34
Goiás	357.271	50.406	14,11
Rio de Janeiro	1.617.394	235.477	14,56
Minas Gerais	2.405.459	363.846	15,13
Ceará	1.176.299	181.013	15,39
Pernambuco	1.201.828	186.378	15,51
Espírito Santo	411.404	70.495	17,14
Maranhão	1.025.593	177.226	17,28
Distrito Federal	245.353	42.608	17,37
Piauí	490.284	85.260	17,39
São Paulo	4.392.111	764.339	17,40
Amapá	63.835	11.597	18,17
Santa Catarina	701.693	155.954	22,23
Rio Grande do Norte	426.020	96.918	22,75
Sergipe	271.760	65.248	24,01
<b>Brasil</b>	<b>2.339.1541</b>	<b>3.329.482</b>	<b>14,23</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Exclui maiores de seis anos matriculados no pré-escolar, e menores de sete anos atendidos no 1<sup>o</sup> grau.

Certos destaques seriam de se esperar, como o de Santa Catarina, com 22,23%, um estado conhecido pelo bom desempenho relativo educacional, valendo algo semelhante para São Paulo, com 17,40%, e Distrito Federal, com 17,37%. Todavia, surpreendem outros desempenhos inesperados, como o do Amapá com 18,17%, Piauí com 17,39%, Maranhão com 17,28%, unidades federadas de regiões mais pobres.

Por outra, não surpreendem menos cifras muito baixas, especialmente do Rio Grande do Sul com 10,15% e o Paraná com 11,57%. Os maus desempenhos de Pará com 8,25%, Bahia com 8,89%, Tocantins com 9,40%, Acre com 9,99%,

---

Rondônia com 10%, e Amazonas com 10,05% pareceriam "normais" diante da expectativa comum. Estas discrepâncias gritantes poderiam apontar para características tais como:

- a) a educação infantil tem estado à mercê da boa vontade política estadual e municipal, revelando sua evolução menos a força objetiva de cada estado do que decisão política específica;
- b) a liderança de dois estados nordestinos de menor peso na região Nordeste (Sergipe e Rio Grande do Norte) insinuaria com maior clareza a importância da decisão política;
- c) entre os nove estados nordestinos, seis estavam acima da média nacional de atendimento pré-escolar de 14,23%: Sergipe com 24,01%, Rio Grande do Norte com 22,75%, Piauí com 17,39%, Maranhão com 17,28%, Pernambuco com 15,51% e Ceará com 15,39%;
- d) perto ou abaixo da média nacional, estavam os seguintes estados considerados de grande porte e que deveriam ter desempenho mais significativo: Minas Gerais com 15,13%, Rio de Janeiro com 14,56%, Paraná com 11,57% e Rio Grande do Sul com 10,15%; este último caso era o que mais chamava atenção em sentido negativo;
- e) embora a discrepância ostensiva leve a valorizar sobremaneira a capacidade de decisão política na evolução da educação infantil, não encobre o fato mais marcante que é a exigüidade da oferta, em todos os casos; nenhum estado apresentava situação sequer aceitável, sem falar naquelas ofertas abaixo dos 10%, encontradas ainda em cinco estados (Mato Grosso, Pará, Bahia, Tocantins, Acre).

Olhando para os municípios das capitais dos estados, como mostra a tabela 6, a discrepância permanecia como regra, aparecendo outros relevos dignos de nota, para 1991. O atendimento total de todos os municípios das capitais era de 29,47%, desde logo uma cifra diminuta, ainda que duas vezes maior que a média de atendimento nacional geral.

O maior destaque, encontrado em Florianópolis (40,04%), indicava evolução bastante favorável, em um estado (Santa Catarina) considerado avançado em termos brasileiros. Objetivamente falando, entretanto, esta cifra era ainda pequena, porque dificilmente se poderia caracterizar como desempenho aceitável outro que não esteja acima dos 50%. Levando-se ainda em conta a tendência elitista da oferta de educação infantil, o atendimento da população mais carente está longe de representar situação cômoda.

Todavia, aparecem a seguir algumas surpresas agradáveis. Sem falar em Florianópolis, outras duas capitais, todas nordestinas, tinham oferta acima da média: São Luís (Maranhão) com 33,88%, e Aracaju (Sergipe) com 32,99%. A seguir, vinham mais três capitais nordestinas bem posicionadas: Recife (Pernambuco) com 26,08%, Natal (Rio Grande do Norte) com 24,92%, e Teresina (Piauí) com 23,80%.

Os piores desempenhos não acusavam maiores surpresas. Palmas (Tocantins) (5,41%) é uma capital nova, marcada pelos problemas do surgimento de um

novo estado. Logo a seguir vinha Goiânia (Goiás), com 8,74%. Considerando-se que Tocantins surgiu do desmembramento de Goiás, parece que o mau desempenho era tradicional. Já Belém (Pará) com 9,37% e Salvador (Bahia) com 9,71% repetiam o mau desempenho dos respectivos estados (ver tabela 5). Acrescentando-se ainda Rio Branco (Acre) com 9,99%, temos as cinco capitais com taxas de atendimento inferiores a 10%.

TABELA 6

Atendimento Educacional da População de Zero a Seis Anos nos Municípios das Capitais — 1991

Municípios das Capitais	População de Zero a Seis Anos		Atendimento (em %)
	Total	Atendidos	
Palmas	4.735	256	5,41
Goiânia	129.973	11.358	8,74
Belém	186.017	17.423	9,37
Salvador	296.853	28.828	9,71
Rio Branco	36.882	3.686	9,99
Campo grande	82.625	10.450	12,65
Cuiabá	66.896	8.916	13,33
Maceió	97.727	13.640	13,96
Manaus	172.766	24.141	13,97
Porto Velho	56.483	7.521	13,32
Porto Alegre	152.408	23.135	15,18
Rio de Janeiro	612.751	93.605	15,28
Boa Vista	26.724	4.152	15,54
Curitiba	176.151	28.635	16,26
Brasília	245.353	42.608	17,37
João Pessoa	76.092	13.216	17,37
Belo Horizonte	267.730	47.643	17,80
Fortaleza	284.552	52.766	18,54
São Paulo	1.254.047	248.125	19,79
Vitória	34.055	7.273	21,36
Macapá	37.084	8.087	21,81
Teresina	10.4701	24.923	23,80
Natal	93.950	23.413	24,92
Recife	180.988	47.205	26,08
Aracaju	61.256	20.208	32,99
São Luís	116.287	39.393	33,88
Florianópolis	34.090	13.651	40,04
<b>Total</b>	<b>4.889.176</b>	<b>1.440.837</b>	<b>29,47</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Exclui maiores de seis anos matriculados no pré-escolar, e menores de sete anos atendidos no 1º grau.

---

Poderia chamar atenção o mau desempenho de capitais como Porto Alegre (Rio Grande do Sul) com 15,18%, Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) com 15,28%, Curitiba (Paraná) com 16,26%, Brasília (Distrito Federal) com 17,37%, Belo Horizonte (Minas Gerais) com 17,80%. Entretanto, São Paulo (São Paulo) apresentava um atendimento de apenas 19,79%, bem inferior à média das capitais (29,47%), e estava ao lado de Vitória (Espírito Santo) com 21,36% e de Fortaleza (Ceará) com 18,54%.

Sem dúvida, tais dados indicam que a educação infantil tem evoluído sob o ímpeto da boa vontade de governos, apresentando configuração mais favorável nos lugares onde a decisão política se faz presente. Somente assim se entende que, por exemplo, São Luís detinha um atendimento tão expressivo para as condições brasileiras, colocando-se no segundo lugar mais favorável, somente atrás de Florianópolis. Algo semelhante se pode dizer de Teresina, Natal, Recife e Aracaju. Tal situação insinua:

- a) a educação infantil é menos uma proposta institucional permanente, do que boa vontade governamental;
- b) será sempre difícil a continuidade de programas, já que fatores políticos subjetivos prevalecem sobre objetivos institucionais;
- c) onde não comparece a boa vontade governamental, as taxas de atendimento podem ser drasticamente pequenas (abaixo dos 10%).

Com referência ao atendimento à população de cinco e seis anos (mais tipicamente de pré-escola), a tabela 7 e o gráfico 2 mostram que, para 1991, as cifras atingiam 33,96% para o total do país, colocando-se somente o Sudeste acima desta média, com 41,29%. O Sul quase atingia a média, com 33,24%, revelando certamente uma situação de insuficiência incompatível com os resultados sempre mais favoráveis diante do 1º grau. Também é muito baixo o atendimento de 27,64% no Centro-Oeste, região que inclui o Distrito Federal, sabidamente a unidade federada com os melhores indicadores educacionais do país. Possivelmente os outros estados da região colaboravam negativamente para este índice.

O atendimento de 30,37% no Nordeste não está muito longe da média nacional, e mostra que, para condições brasileiras, esta faixa etária estaria recebendo alguma atenção. Particularmente precária era a situação do Norte, com 22,10%, indicando que os esforços ali dispendidos ainda são relativamente incipientes.

TABELA 7

Atendimento Educacional da População de Cinco e Seis Anos nas Regiões — 1991

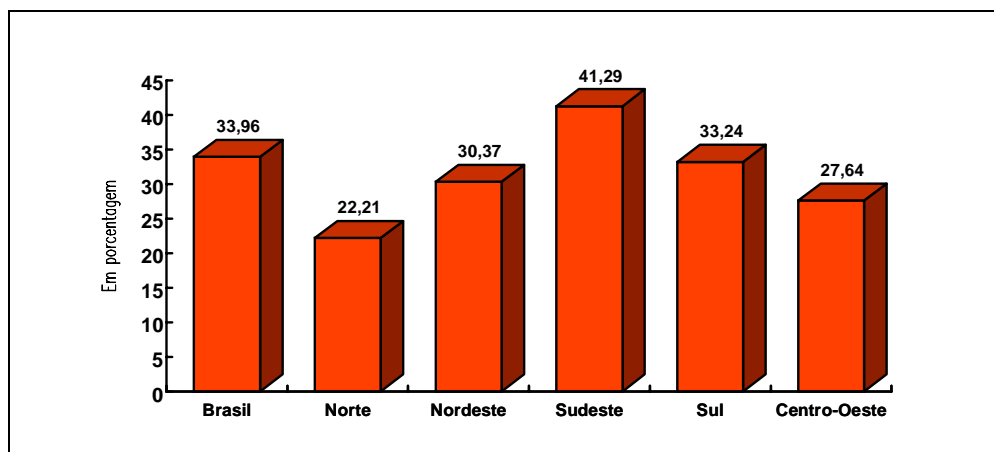
Região	Taxa de Atendimento
Norte	22,10
Nordeste	30,37
Sudeste	41,29
Sul	33,24
Centro-Oeste	27,64

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Exclui maiores de seis anos matriculados no pré-escolar, e menores de sete anos atendidos no 1º grau.

## GRÁFICO 2

Taxas de Atendimento da Tabela 7



Fonte: Tabela 7.

Passando para os estados, como mostra a Tabela 8, o atendimento educacional para a população de cinco e seis anos, em 1991, apresentava grande variação, podendo-se destacar:

a) no contexto da média nacional de 33,96%, certamente muito baixa como parâmetro geral, havia três estados com atendimento inferior a 20%: Mato Grosso com 16,60% (a menor taxa), Pará com 18,41% e Bahia com 19,15%; estas cifras, tomando-se em conta que a população é aquela que está prestes a entrar no 1º grau, eram preocupantemente baixas, indicando que tais estados não possuíam política minimamente aceitável de educação infantil;

b) a seguir, encontrávamos nove estados com taxas de atendimento entre 20% e 30%, tendo como surpresa negativa maior as presenças do Rio de Janeiro com 25,48% e do Rio Grande do Sul com 28,34%;

c) neste grupo apareciam ainda: Amazonas com 21,34%, Tocantins com 24,02%, Acre com 26,56%, Paraíba com 37,21%, Rondônia com 27,34%, Ceará com 28,49%, e Alagoas com 29,77%; estavam aí estados com desempenho fraco tradicionalmente, como Ceará e Alagoas, além de outros com situação sabidamente insatisfatória;

d) em seqüência, apareciam sete estados com atendimento entre 30% e 40%, mais ou menos em torno da média nacional, ressaltando-se algumas surpresas mais agradáveis, principalmente a presença do Piauí com 33,96% (exatamente a média nacional) e de Pernambuco com 33,83%;

e) Paraná apresentava-se somente neste grupo, com 30,27%, uma cifra baixíssima diante de suas possibilidades reais como um dos estados mais importan-

---

tes do país; vinham a seguir Goiás com 30,99%, Mato Grosso do Sul com 31,97%, Roraima com 34,99%, e Espírito Santo com 39,10%;

f) por fim, apareciam os estados melhor colocados, com índices de atendimento superiores a 40%, destacando-se desempenhos notáveis para condições brasileiras, especialmente o Maranhão com 41,43%, o Rio Grande do Norte com 46,45% e Sergipe com 48,52%, todos estados nordestinos; particularmente o desempenho de Sergipe chamava atenção, porque era o segundo do país;



TABELA 8  
Atendimento Educacional da População de Cinco e Seis Anos, nos Estados — 1991

Estados	Faixas de Atendimento			
	até 20%	20-30%	30-40%	mais de 40%
Mato Grosso	16,60			
Pará	18,41			
Bahia	19,15			
Amazonas		21,34		
Tocantins		24,02		
Rio de Janeiro		25,48		
Acre		26,56		
Paraíba		27,21		
Rondônia		27,34		
Rio Grande do Sul		28,34		
Ceará		28,49		
Alagoas		29,77		
Paraná			30,27	
Goiás			30,99	
Mato Grosso do Sul			31,97	
Pernambuco			33,83	
Piauí			33,96	
Roraima			34,39	
Espírito Santo			39,10	
Maranhão				41,43
Minas Gerais				44,78
São Paulo				45,34
Distrito Federal				45,94
Rio Grande do Norte				46,45
Santa Catarina				47,64
Sergipe				48,52
Amapá				51,42
<b>Brasil</b>			<b>33,96</b>	

g) outros estados não causavam em si nenhuma surpresa: Minas Gerais com 44,78%, São Paulo com 45,34%, Distrito Federal com 45,94%, Santa Catarina com 47,64%; em todos eles o atendimento desta faixa etária encaminhava-se para 50%;

h) o caso do Amapá representava situação específica, por tratar-se de um ex-território, onde as condições foram sempre favorecidas, razão pela qual detinha a primeira posição no país, com 51,42%, ou seja, o único estado com atendimento superior a 50%; *mutatis mutandis* vale o mesmo para Roraima com quase 35%;

i) de novo, fica patente que condições favoráveis à educação infantil são o resultado mais nítido de boas condições políticas do que de uma política institucional permanente; neste sentido, o desempenho de Sergipe, Rio Grande do Norte e Maranhão é notável, ainda mais se considerarmos que, no Nordeste, perfazem estados de menor expressão;

j) configura-se a extrema disparidade de atendimento nos extremos gritantes: já teríamos um estado com atendimento acima de 50%, ao lado de outro que ficava em 16%;

l) a situação talvez mais esdrúxula seria do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, por representarem estados de grande expressão nacional, alocando-se no segundo grupo com menor desempenho.

A tabela 9 mostra a mesma problemática relacionada aos municípios das capitais, onde sempre seria de esperar uma concentração do atendimento, por razões políticas óbvias. A média de atendimento de 38,55% no conjunto de todas as capitais apontava para uma relativa concentração, ante a média dos estados de 33,96%, ainda que a diferença não seja expressiva. Em cinco capitais havia oferta superior a 50%, com surpresas notáveis, a começar por São Luís (Maranhão) com 76,03%, o índice mais alto e realmente digno de nota em condições brasileiras. Tratando-se de capital nordestina de um dos estados mais pobres, chama muito atenção que o atendimento atinja mais de três quartos da população de cinco e seis anos. A presença de Florianópolis (Santa Catarina) com 66,58% (dois terços de atendimento) e no segundo lugar nacional é a mais esperada e normal, confirmada por outros dados já vistos acima.

Entretanto, é de se ressaltar o desempenho favorável de Aracaju (Sergipe) com 62,21%, Macapá (Amapá) com 59,90%, e Natal (Rio Grande do Norte) com 53,73%, por se tratarem de duas capitais do Nordeste e uma do Norte. Tais índices poderiam ser considerados aceitáveis, quando a maioria da população é atendida. Considerando tratar-se de uma população muito próxima do 1º grau e que faz pré-escolar geralmente para preparar-se para o 1º grau, os índices satisfatórios talvez fossem apenas os de São Luís e de Florianópolis.

Encontrávamos, depois, sete capitais com atendimento entre 40% e 50%, formando um grupo relativamente heterogêneo, sobressaindo Recife (Pernambuco) com 49,82%, além de Teresina (Piauí) com 47,07%, Palmas (Tocantins) com 46,23% e Vitória (Espírito Santo) com 42,31%. As outras capitais, (São Paulo

---

(São Paulo) com 48,72%, Belo Horizonte (Minas Gerais) com 47,65%, e Brasília (Distrito Federal) com 45,94% representavam condição relativamente desfavorável, porque poder-se-ia esperar desempenho bem mais satisfatório. Oito capitais tinham atendimento entre 30% e 40%, surpreendendo negativamente a presença de Curitiba (Paraná) com 37,56% e Porto Alegre (Rio Grande do Sul) com 37,17%. As outras capitais a seguir são do Nordeste e uma do Norte, com desempenho pouco expressivo, desde Fortaleza (Ceará) com 36,85% até Maceió (Alagoas ) com 32,30%).

TABELA 9  
Atendimento Educacional da População de Cinco e Seis Anos, nos Municípios das Capitais — 1991

Municípios das Capitais	Faixas de Atendimento				
	Até 20%	20-30%	30-40%	40-50%	Mais de 50%
Goiânia	15,39				
Salvador	17,37				
Belém	19,82				
Boa Vista		22,05			
Rio de Janeiro		22,44			
Manaus		24,61			
Rio Branco		29,83			
Maceió			32,30		
João Pessoa			32,74		
Campo Grande			33,25		
Cuiabá			36,35		
Porto Velho			33,68		
Fortaleza			36,85		
Porto Alegre			37,17		
Curitiba			37,56		
Vitória				42,31	
Brasília				45,94	
Palmas				46,23	
Teresina				47,07	
Belo Horizonte				47,65	
São Paulo				48,72	
Recife				49,82	
Natal					53,73
Macapá					59,90
Aracaju					62,21
Florianópolis					66,58
São Luís					76,03
<b>Total</b>			<b>38,55</b>		

Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Exclui maiores de seis anos matriculados no pré-escolar, e menores de sete anos atendidos no 1º grau.

O penúltimo grupo, com atendimento entre 20% e 30%, acusava a presença de quatro capitais, com o destaque absolutamente negativo do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) com 22,44%, certamente a situação menos aceitável em termos de país e por tratar-se da segunda maior metrópole. O último grupo apontava três capitais com índices inferiores a 20%, mostrando uma situação de grande indigência: Goiânia (Goiás) com 15,39%, o menor índice do país nesta faixa etária,

Salvador (Bahia) com 17,37% e Belém (Pará) com 19,82%.<sup>6</sup> De novo, tais dados insinuam a importância da decisão política de governos favoráveis à educação infantil. É extrema a disparidade entre uma capital que atende a três quartos da demanda, como seria o caso de São Luís, e outra que atende a apenas 15%. Neste caso, a educação infantil tem a condição prática de letra morta, enquanto no outro vai se tornando direito geral da população de cinco e seis anos.

TABELA 10

Atendimento Educacional da População de Cinco e Seis Anos, por Rendimento  
Per Capita, Brasil, Sudeste e Nordeste — 1981 e 1990

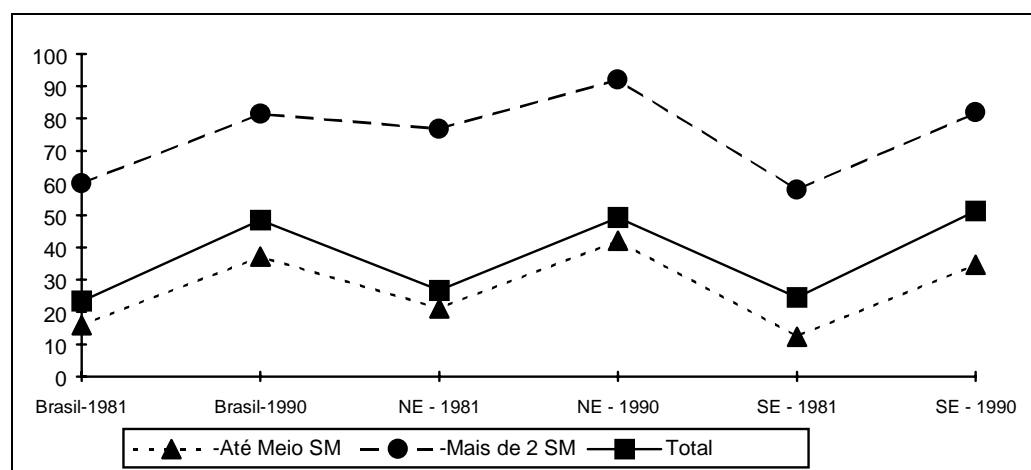
(Em porcentagem)

População- Rendimento	Brasil		Nordeste		Sudeste	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Até Meio SM	15,9	37,2	21,1	42,1	12,4	34,7
Mais de 2 SM	59,8	81,4	76,8	92,0	57,8	81,8
<b>Total</b>	<b>23,4</b>	<b>48,5</b>	<b>26,7</b>	<b>49,3</b>	<b>24,6</b>	<b>51,4</b>

Fonte: IBGE.

GRÁFICO 3

Taxas de Atendimento da Tabela 10



Fonte: Tabela 10.

<sup>6</sup> Os dados do MEC refletem médias nacionais e nem sempre fazem jus às circunstâncias locais. Como já citado, foi realizada pesquisa domiciliar por amostragem sobre oferta e demanda escolar para 1994 no município de Belém, através da Secretaria Municipal de Educação de Belém — Semec, onde se constatou que a frequência na faixa de quatro a seis anos atingia quase 80%. Como se pode logo ver, tais dados discrepam ostensivamente com respeito aos do MEC.

---

A tabela 10 busca mostrar a relação de atendimento da população de cinco e seis anos com faixas de rendimento, para os anos de 1981 e 1990, destacando o total para o país, bem como as regiões Nordeste e Sudeste, para efeito de comparação. Nota-se, desde logo, que a oferta aumentou substancialmente no período em questão: a oferta total no Brasil, em 1981, era de 23,4%, enquanto em 1990 já era de 48,5%, pouco mais do dobro relativamente. No Nordeste, este crescimento foi pouco menor, mas também significativo: em 1981 era de 26,7% e em 1990 de 49,3%, pouco menos do dobro. No Sudeste o crescimento foi superior ao da média: em 1981 era de 24,6%, e em 1990 de 51,4%, pouco mais do dobro.

Passando para as faixas de rendimento, percebe-se que o crescimento mais significativo ocorreu na faixa mais pobre:

- a) para o Brasil, na faixa de até meio SM, passou-se de 15,9% em 1981, para 37,2% em 1990, acusando-se uma diferença relativa de 2,3;
- b) para o Nordeste, passou-se de 21,1% em 1981 para 42,1% em 1990, obtendo-se uma diferença relativa de 2,0;
- c) para o Sudeste, passou-se de 12,4% em 1981 para 34,7% em 1990, acusando-se uma diferença relativa de 2,8.

No Nordeste o crescimento foi menos notável, mas deve-se levar em conta que a região, em 1981, já tinha vantagem relativa nesta faixa de rendimento, estando acima da média em comparação com o Sudeste, ocorrendo o mesmo em 1990.

No caso da faixa de rendimento superior a dois SM, observa-se:

- a) para o Brasil, passou-se de 59,8% em 1981 para 81,4% em 1990, acusando diferença relativa de 1,4;
- b) para o Nordeste, passou-se de 76,8% em 1981 para 92%, com uma diferença relativa de 1,2;
- c) para o Sudeste, passou-se de 57,8% em 1981 para 81,8% em 1990, com uma diferença de 1,4.

A tabela 10 revela ainda a incidência do elitismo típico de nossa sociedade, embora o crescimento relativo maior na oferta para os pobres tenha reduzido um pouco tal impacto. Assim, comparando as cifras dos dois anos em questão com as faixas de rendimento, obtemos o seguinte espelho:

- a) no caso do Brasil, a diferença relativa da oferta era de 3,8 em 1981, descendo para 2,2 em 1990, um resultado apreciável;
- b) no caso do Nordeste, a diferença relativa da oferta era de 3,6 em 1981, descendo para 2,2 em 1990;
- c) no caso do Sudeste, a diferença relativa da oferta era de 4,7 em 1981, descendo para 2,4, um resultado muito apreciável.

Não se pode esquecer que a população atendida refere-se apenas àquela com cinco e seis anos, na qual ocorreu crescimento significativo da oferta. Não é o

---

mesmo caso, como já vimos acima, quando se considera a população total de zero a seis anos.

A Tabela 11 introduz a referência à dependência administrativa da oferta, sob a ótica do atendimento pré-escolar, no período de 1979 a 1991. Quanto ao total da oferta, percebe-se que, neste período, passamos do índice inicial de 100 para 303, observando-se, assim, um crescimento de 203%, que já tinha sido de 212% em 1990.

A oferta federal, por sua vez, teve momentos de crescimento explosivo, quando atingiu o índice 1 121 em 1984 (pouco mais de 1000%), caindo logo a seguir drasticamente, e permanecendo em 1991 com o índice de apenas 235 (135% de crescimento). Ademais, a oferta federal é sempre a menos significativa: em 1979 representava apenas 0,5% do total da oferta, e em 1991 não ultrapassava os 0,4%.

TABELA 11  
Evolução do Atendimento Pré-escolar, por Dependência Administrativa — 1979-1991

Ano	<b>Total</b>	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1979	<b>100</b>	100	100	100	100
1980	<b>111</b>	135	113	107	113
1981	<b>129</b>	165	131	130	126
1982	<b>156</b>	480	168	163	141
1983	<b>174</b>	728	198	194	141
1984	<b>207</b>	1121	230	252	155
1985	<b>211</b>	374	207	281	165
1986	<b>257</b>	400	287	341	185
1987	<b>275</b>	453	294	362	206
1988	<b>282</b>	443	307	397	191
1989	<b>283</b>	346	297	413	191
1990	<b>312</b>	498	344	408	230
1991	<b>303</b>	235	301	481	189

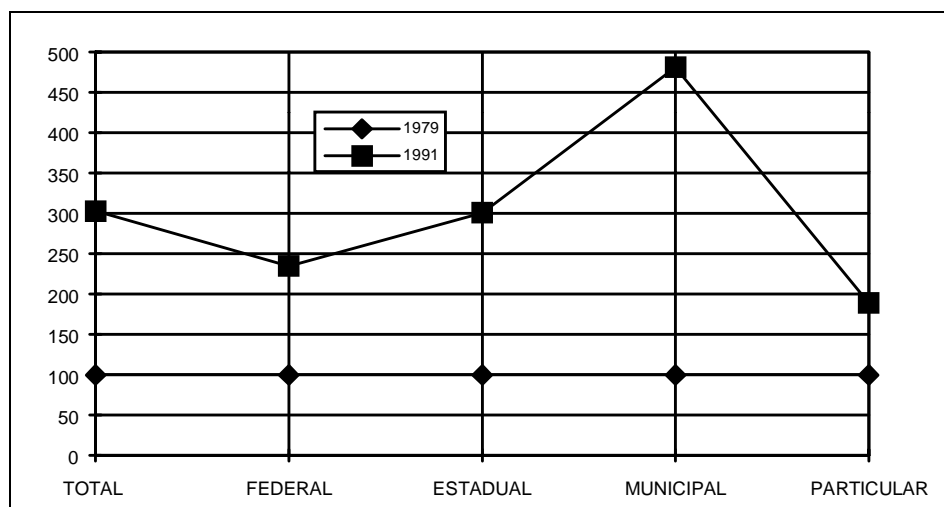
Fonte: IBGE/MEC.

Obs.: Dados estimados para 1985 e 1990. Não inclui casos de não informação.

---

GRÁFICO 4  
Taxas de Evolução do Atendimento da Tabela 11

Fonte: Tabela 11.





A oferta estadual é bem mais expressiva e apresentava para 1991 o índice de 301 (201% de crescimento no período). Em 1979, representava 24,2% da oferta. Em 1991 era de 24,1%, mantendo-se, como no caso da oferta federal, relativamente estável no período.

A oferta municipal acusava a evolução mais considerável, atingindo em 1991 o índice de 481 (381% de crescimento no período). Em 1979, representava 29,7% da oferta, e em 1991 subia para 47,2%. Temos aqui já claramente o parâmetro evolutivo apregoado na Constituição de 1988, que define a educação infantil como atribuição tipicamente municipal.<sup>7</sup> O crescimento no período é consistente, ano a ano, mostrando tendência já consolidada.

A oferta particular atingiu em 1991 o índice de 189 (89% de crescimento no período), revelando ter sido o atendimento que cedeu terreno no tempo. Com efeito, em 1981 perfazia 45,5% da oferta global, mas era em 1991 de apenas 28,4%.

Parece muito relevante esta tendência da oferta, ainda que os dados nada revelem sobre sua qualidade. Existe, sem dúvida, oferta de baixa qualidade também na esfera particular, mas é freqüente encontrarmos nela situações mais adequadas, até pelo efeito do elitismo típico dela. Já na oferta pública, o aumento quantitativo nem sempre acompanha a necessária qualidade, sendo comum a pecha da "oferta pobre para o pobre". Mesmo assim, é essencial que a oferta pública, sobretudo a municipal, cresça sistematicamente, melhorando visivelmente a equalização de oportunidades.

TABELA 12  
Matrícula Inicial do Pré-Escolar, por Dependência Administrativa — 1991

Dependência Administrativa	I d a d e					
	<b>Total</b>	Menor de 4 Anos	4 Anos	5 Anos	6 Anos	Maior de 6 Anos
Federal	<b>0,4</b>	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Estadual	<b>22,8</b>	5,4	14,0	25,1	35,0	20,1
Municipal	<b>47,2</b>	38,5	45,3	46,4	47,7	61,9
Particular	<b>28,4</b>	55,7	40,3	28,1	16,8	17,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/MEC.

A tabela 12 matiza com maior propriedade a incidência da oferta conforme a dependência administrativa para 1991. Pode-se observar:

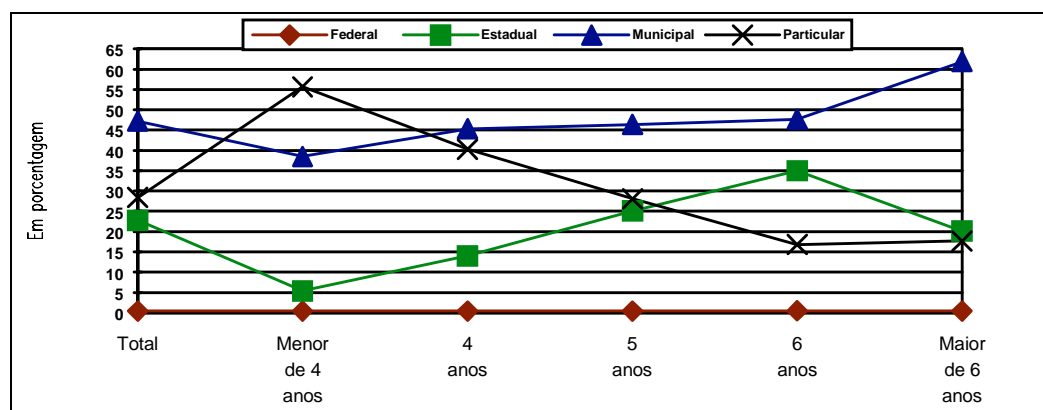
<sup>7</sup> “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (art. 211, § 2º).

---

a) para o total da oferta, predomina a municipal, com quase 50%; a oferta federal é mínima, com apenas 0,4%; a particular atingia 28,4%, e a estadual, 22,8%; a oferta pública somada subia para 71,6%, estando já próxima dos três quartos;

## GRÁFICO 5

Matrículas por Dependências Administrativa da Tabela 12



Fonte: Tabela 12.

b) já no caso do atendimento de menores de quatro anos, predomina a oferta particular com 55,7%, ou seja, mais da metade; este dado revelaria que o elitismo é muito mais forte no atendimento inicial, correspondendo a uma demanda mais típica das famílias ricas; não é que não exista a mesma demanda nas famílias mais pobres, mas estas não teriam como pagar;

c) este elitismo é um pouco compensado pelo volume significativo da oferta municipal, que atinja 38,5% para menores de quatro anos; se isto se tornasse tendência, como seria de se esperar pelos dados acima, é possível que a oferta municipal venha a suplantar a oferta particular, ampliando a equalização de oportunidades também para famílias mais pobres;

d) chama atenção que a oferta estadual seja tão reduzida para menores de quatro anos, alcançando apenas 5,4% (quatro vezes menor se comparada com a oferta total estadual);

e) no atendimento a crianças de quatro anos já aparece a oferta municipal como preponderante, com 45,3%, contra 40,3% da oferta particular; a oferta estadual emerge como bem mais significativa, com 14%, denotando que a oferta pública chegava a quase 60%;

f) no atendimento a crianças de cinco anos, a oferta pública subia para mais de 70%, e a municipal se aproximava dos 50%; crescia também a oferta estadual, atingindo um quarto; a oferta particular não alcançava 30%;

g) o atendimento a crianças de seis anos era tipicamente público, com mais de 80%, destacando-se o municipal com quase 50%; a oferta particular aparecia com apenas 16,8%, e a estadual já representava 35%;

h) para crianças maiores de seis anos que ainda faziam pré-escolar, a oferta era eminentemente municipal, com 61,9%;

i) nota-se que a oferta federal se mantinha estável e muito pequena nas várias faixas etárias, enquanto a municipal crescia consistentemente à medida que a faixa etária subia; a oferta particular, por sua vez, decrescia na mesma direção.

A tabela 13 tenta mostrar a situação do pessoal docente na pré-escola, por dependência administrativa e grau de formação, em 1991. Por lei, competente para trabalhar como docente na pré-escola é a normalista, pelo menos. Entretanto, os dados revelariam que, para o total do país, 18,92% dos docentes eram "leigos", no sentido de não possuírem pelo menos o 2º grau completo. A situação era mais grave na oferta municipal, na qual 26,41% dos docentes não detinham formação adequada. Este dado insinua que o crescimento do atendimento municipal se faz, pelo menos em parte, com pessoal inadequado. Tomando-se em conta as condições gerais dos municípios brasileiros, isto é muito compreensível, embora não se possa praticar indefinidamente a complacência diante deste fato.

TABELA 13

Pessoal Docente do Pré-Escolar, Por Grau de Formação e Dependência Administrativa — 1991

(Em porcentagem)				
Dependência Administrativa	Número de Docentes	1º Grau Incompleto e Completo <sup>1</sup>	2º Grau Completo <sup>2</sup>	3º Grau Completo
Federal	653	24,81	64,93	10,26
Estadual	35 684	8,40	68,49	23,11
Municipal	75 723	26,41	56,34	17,25
Particular	54 854	15,37	71,66	12,97
<b>Total</b>	<b>16 6917</b>	<b>18,92</b>	<b>64,01</b>	<b>17,07</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Notas: <sup>1</sup> Inclui 2º grau incompleto.

<sup>2</sup> Inclui 3º grau incompleto.

Chama atenção que a oferta estadual era mais exigente, mostrando apenas 8,4% de docentes com formação insuficiente, bem menor que a particular, que tinha ainda 15,37%. Esta, entretanto, revelava a maior cifra relativa de docentes com 2º grau completo (71,66%), vindo a seguir a oferta estadual, com 68,49%.

O maior destaque da oferta estadual estaria na cifra relativa maior de pessoal docente com 3º grau completo (23,11%), sugerindo que nela seria possível encontrar a qualidade mais adequada. Já a oferta particular revelava uma das menores cifras nesta parte, com apenas 12,97% de docentes com nível superior; abaixo desta, havia somente aquela da oferta federal, com 10,26%. Aliás, a oferta federal, segundo estes dados, apresentava uma configuração muito precária: tinha 24,81% de docentes sem formação adequada, mostrando precariedade semelhante à da oferta municipal; tinha a menor cifra relativa de docentes com formação superior, e quase 65% de normalistas. A oferta particular não parecia muito tendente a contratar docentes com formação superior, pois apareciam somente 12,97% neste patamar, logo atrás da oferta federal com 10,26%. Destacavam-se a oferta estadual e a municipal. Esta detinha a menor cifra rela-

tiva de docentes normalistas, com 56,34%, e a segunda maior cifra de docentes dotados de nível superior, com 17,25%, compensando um pouco sua maior cifra relativa de docentes inadequados.

Observando a problemática pela ótica regional, a tabela 14 mostra grande vantagem do Sudeste: detinha apenas 4,28% de docentes inadequados. Para o país, esta cifra era de 18,92%, portanto por volta de quatro vezes maior. O Sul apresentava 12,74%, uma cifra por volta de três vezes maior que a do Sudeste. O Centro-Oeste não ficava muito longe, com 15,49%. Já as regiões Norte e Nordeste acusavam números consideráveis de docentes inabilitados: 33,32% e 37,08% respectivamente, ou seja, sempre acima de um terço. Quer isto dizer que, de cada três docentes do pré-escolar, um é "leigo".

TABELA 14

Pessoal Docente do Pré-Escolar, Por Região e Grau de Formação — 1991

Região	1º Grau Incompleto e Completo <sup>1</sup>	2º Grau Completo <sup>2</sup>	3º Grau Completo
Norte	33,32	64,85	1,83
Nordeste	37,08	58,93	3,98
Sudeste	4,28	68,26	27,46
Sul	12,74	62,66	24,60
Centro-Oeste	15,49	69,40	15,11
<b>Brasil</b>	<b>18,92</b>	<b>64,01</b>	<b>17,07</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Notas: <sup>1</sup> Inclui 2º grau incompleto.

<sup>2</sup> Inclui 3º grau incompleto.

Por outra, estas duas regiões acusavam as menores cifras de docentes com nível superior, quase imperceptíveis (1,83% para o Norte, e 3,98% para o Nordeste). Enquanto isto, o Sudeste apresentava 27,46% e o Sul, 24,60%. A dianteira do Sudeste parece flagrante nesta parte, estando prestes a superar o problema de docentes inabilitados, ao mesmo tempo que vai atraindo cada vez mais docentes com nível superior, já acima de um quarto. Tomando-se em conta que a qualidade da oferta depende, mais que de outros fatores, da qualidade dos recursos humanos, este indicador detém peso considerável, marcando cruamente o atraso das regiões Norte e Nordeste.

Esta percepção pode ser ainda melhor matizada pela tabela 15, que configura a problemática nos estados, podendo-se aventar:

a) o estado de São Paulo revelava a cifra menor de docentes inabilitados, com apenas 1,82%, algo tipicamente residual; por outra, mostrava uma das maiores cifras de docentes com nível superior, com 37,37%, suplantado apenas pelo Rio Grande do Sul, que tinha 38,09%;

b) o Distrito Federal aparecia com a segunda menor cifra de docentes inabilitados, com 2,45%, e com 30,80% de docentes com nível superior, mostrando uma situação bastante confortável relativamente;

c) a presença do Espírito Santo com a terceira menor cifra de docentes inabilitados, com 2,75%, representaria grande surpresa por este aspecto, embora detivesse apenas 11,23% de docentes com nível superior; predominavam as normalistas com 86,02%; de qualquer maneira, o estado parecia comprometido com o cumprimento da lei de maneira ostensiva;

d) a presença seguinte do Rio Grande do Sul não deixa de ser contraditória, porque este estado nunca se destaca pelo volume da oferta, como já víamos anteriormente, mas detém uma estrutura clara de qualidade dos recursos humanos: apresentava apenas 2,99% de docentes inabilitados e ostentava a maior cifra de docentes com nível superior, com 38,09%;

TABELA 15

Pessoal Docente do Pré-Escolar, por Unidade da Federação e Grau de Formação — 1991

Estados	1º Grau Incompleto e Completo <sup>1</sup>	2º Grau Completo <sup>2</sup>	3º Grau Completo
São Paulo	1,82	60,81	37,37
Distrito Federal	2,45	66,75	30,80
Espírito Santo	2,75	86,02	11,23
Rio Grande do Sul	2,99	58,92	38,09
Minas Gerais	4,23	72,44	23,33
Mato Grosso do Sul	5,23	60,53	34,24
Pernambuco	8,53	77,48	13,99
Rio de Janeiro	10,10	76,12	13,78
Amazonas	12,51	86,30	1,18
Paraná	13,65	61,56	24,80
Goiás	20,49	73,74	5,77
Amapá	20,70	75,20	4,10
Santa Catarina	21,63	67,15	11,22
Rondônia	21,89	75,33	2,77
Mato Grosso	22,18	66,60	11,22
Acre	23,62	72,70	3,67
Rio Grande do Norte	26,55	68,46	4,98
Bahia	28,49	69,25	2,26
Piauí	31,32	67,59	1,09
Roraima	34,77	60,55	4,69

Alagoas	35,27	61,05	3,68
Sergipe	35,79	59,39	4,82
Paraíba	41,12	53,66	5,22
Maranhão	43,65	55,30	1,05
Pará	44,45	54,19	1,36
Tocantins	56,17	42,43	1,40
Ceará	74,69	25,17	0,14
<b>Brasil</b>	<b>18,92</b>	<b>64,01</b>	<b>17,07</b>

Fonte: IBGE/MEC.

Notas: <sup>1</sup> Inclui 2º grau incompleto.

<sup>2</sup> Inclui 3º grau incompleto.

e) com cifras inferiores a 10% de docentes inabilitados apareciam ainda mais três estados: Minas Gerais com 4,23%, Mato Grosso do Sul com 5,23% e Pernambuco com 8,53%; em particular, a presença de Pernambuco surpreende, se tomarmos em conta que os dados nordestinos nesta parte são muito precários;

f) entre 10% e 20% aparecem, depois, três estados: Rio de Janeiro com 10,10%, Amazonas com 12,51% e Paraná com 13,65%; impressiona neste grupo a presença do Amazonas;

g) entre 20% e 30% compareciam oito estados, incluindo, pela ordem, Goiás, Amapá, Santa Catarina, Rondônia, Mato Grosso, Acre, Rio Grande do Norte e Bahia; a presença mais contraditória neste grupo é de Santa Catarina com 21,63%, por ter normalmente bom desempenho na oferta quantitativa; a seguir, poder-se-ia achar estranha a presença do Rio Grande do Norte, que, tendo sempre bom desempenho quantitativo, não deveria apresentar esta precariedade dos recursos humanos envolvidos;

h) entre 30% e 40% apareciam quatro estados: Piauí, Roraima, Alagoas e Sergipe a contradição maior fica por conta de Sergipe com 35,79% de docentes inabilitados, que sempre apresentava oferta quantitativa marcante;

i) três estados apresentavam cifras entre 40% e 50% de docentes inabilitados: Paraíba, Maranhão e Pará;

j) Tocantins acusava nada menos de 56,17% de docentes inabilitados, mostrando descompromisso claro com a qualidade da oferta;

l) Ceará, por sua vez, revelava a cifra mais volumosa de docentes inabilitados, 74,69%, acusando uma situação absolutamente inaceitável; praticamente três quartos dos docentes não possuíam formação adequada, confirmando que este estado detém uma das situações mais atrasadas do país em termos de educação básica; somente 0,14% dos docentes tinham formação superior, ou seja, quase ninguém.

Estes dados, além de confirmarem as discrepâncias internas flagrantes anteriores, apontam para outras, principalmente para a situação de alguns estados que normalmente apresentam oferta considerável em termos quantitativos, mas

---

que não demonstram o mesmo cuidado na formação dos recursos humanos. Destacam-se nesta parte, negativamente, os estados de Santa Catarina e Sergipe. Ao mesmo tempo, a situação favorável de São Paulo não implica oferta maior, como víamos, o que viria também a ser confirmado pelos dados muito positivos do Espírito Santo e de Pernambuco, sem maior destaque em termos de oferta.

Esta condição apontaria para as dissonâncias internas das políticas, que podem aumentar a oferta sem cuidar dos recursos humanos, ou melhorar os recursos humanos sem aumentar a oferta. De novo, poder-se-ia dizer: apesar da lei, a educação infantil é especialmente afetada pela boa vontade política dos governantes. É menos instituição do que boa vontade.

### **3. CONDIÇÕES BÁSICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

À luz dos dados descritos e apesar de sua precariedade, pode-se certamente dizer que o país vive, no momento, a sensação de algumas melhorias quantitativas e qualitativas, mas permanece o fato crucial da oferta muito reduzida, além da discrepância impressionante entre estados e municípios das capitais, mostrando que ainda não existe política nacional de educação infantil sistemática e institucional. A determinação constitucional surte efeito no sentido da tendência de municipalização crescente da oferta, tendo decrescido principalmente a oferta particular. Esta continua preponderante no atendimento de menores de quatro anos.

Fato importante é a redução do elitismo do atendimento à medida que aumenta a oferta pública. Esta nem sempre coincide com qualidade adequada, o que se percebe de alguma maneira com relação aos docentes envolvidos, em termos de sua formação. O atraso nesta parte nas regiões Norte e Nordeste é gritante. Enquanto alguns estados já quase não apresentam mais problemas com respeito a docentes inabilitados, outros vivem deles preponderantemente, ressaltando-se o caso absurdo do Ceará, com três quartos de docentes inabilitados.

Impressionam sobremaneira as discrepâncias da oferta em termos de política, o que leva a considerar a "boa vontade dos governantes" como sendo ainda o critério fundamental de expansão. Sobretudo algumas capitais nordestinas mostram ofertas notáveis para condições brasileiras, enquanto outras do Sul apresentavam resultados pífios, contraditando seu porte econômico. Nesse sentido, a educação infantil reflete parte dos problemas próprios do 1º grau, que, sendo a lei mais severa da área social, mesmo assim mal e mal atingiu a universalização quantitativa, estando muito distante ainda da qualidade necessária. A educação infantil não é obrigatória, embora seja um direito a que o estado tem obrigação de atender, ficando tanto mais à mercê da boa vontade política. Isto se agrava ainda mais por falta da cidadania necessária para impulsionar o estado a cumprir com suas obrigações.

As contradições se tornam mais surpreendentes quando se nota que estados do Sul, tradicionalmente mais avançados em termos de cidadania, não apresentavam oferta significativa (por exemplo, Rio Grande do Sul e Paraná), enquanto as



---

maiores ofertas estavam exatamente no Nordeste (Sergipe e Rio Grande do Norte), em termos de atendimento à população de zero a seis anos. Esta mesma perplexidade reaparece frente à situação de estados que demonstram avanços mais claros na formação de recursos humanos, mas não privilegiam a oferta, mostrando falta de política globalizada que concerte, num todo só, os componentes fundamentais da intervenção na realidade [Kramer (1991) e Deheinzelin (1994)].

Diante deste quadro, poderíamos aventar as seguintes condições para uma política de educação infantil no país:

**1. Em primeiro lugar,** será fundamental aprimorar a noção unificada de educação infantil, substituindo a dicotomia entre creche e pré-escola. Esta nomenclatura bipartida provavelmente irá continuar, mas deveria expressar apenas divisão etária, não tipos de proposta. Como proposta, deve assumir a feição consolidada de educação infantil, integral e integrada, conjugando harmoniosamente todos os componentes fundamentais, principalmente educação e assistência.

Assim como será mau aproveitamento do tempo e postura duvidosa dos profissionais permanecer no mero "cuidado" da criança, realizando uma proposta apenas assistencial, será esnobismo desprezar a assistência em ofertas que pretenderiam ser somente pedagógicas. Mais do que em outras circunstâncias, deve funcionar aqui a idéia da "atenção integral", que, embora não atinja a dimensão econômica (nem seria o caso na escola), procura concertar o âmbito social como um todo [Cavaliere *et alii* (1994)]. Com efeito, não se pode assumir a título de atenção integral a solução de todos os problemas da criança e respectiva família, como seria a sobrevivência econômica, razão pela qual é falso apregoar que a escola de atenção integral sana inclusive o problema dos "meninos de rua". Estes, ao serem obrigados a lutar pela sobrevivência material na rua, muitas vezes também para suprir as respectivas famílias, não encontram na escola a renda de que dependem, nem seria o caso exigir isto da escola. O que estes meninos procuram na rua não é certamente escola, que, enquanto não se resolver a renda, ficará em segundo plano, por mais que tenha, objetivamente, a mesma importância da renda.

Por outra, uma escola de atenção integral não pode fazer tudo menos educação, porque já perderia o sentido de escola. Mas, dentro do devido espírito crítico e realismo histórico, a proposta é congruente e cabe particularmente para a educação infantil, tornando-se, assim, tanto mais um investimento multiplicador [Myers (1992) e Olmsted e Weikart (1989)].

**2. Em segundo lugar,** é necessário progredir na oferta, tomando-se como meta a cobertura de pelo menos 50% das crianças pobres, precisamente por razões da equalização de oportunidades. As crianças ricas que precisam de educação infantil resolvem o problema facilmente com o atendimento privado. O grande desafio está nas periferias urbanas, principalmente metropolitanas, onde "com uma cajadada é mister matar vários coelhos".

Antes de mais nada, a defesa da educação infantil precisa ser feita por razões próprias ou endógenas, que podemos sumariar em quatro:

---

a) o direito à *equalização de oportunidades*, representando chance essencial de desenvolvimento, em particular para crianças que nascem sem condições favoráveis; embora não se produza impacto maior sobre a problemática da pobreza material, pode-se sempre argumentar em favor do confronto com a pobreza política, abrindo para os marginalizados oportunidade de lutar de modo mais consciente e organizado em favor de uma sociedade mais solidária e democrática [Demo (1994 a,b)];

b) o *desenvolvimento integral e integrado* da infância, como sendo condição imprescindível do desenvolvimento posterior e também como investimento mais preventivo possível no futuro da sociedade; os efeitos multiplicativos de uma infância adequada são notórios, como são também notórios os efeitos negativos de uma infância pobre; cresce a certeza de que sempre custa mais caro depois o que não se investiu na infância, em todos os sentidos;

c) o *direito da criança* à educação infantil, por ser, desde logo, cidadã de pleno direito; neste sentido, embora não seja constitucionalmente obrigatória, permanece como obrigação do Estado de a oferecer a quem necessite ou reclame; por ser direito, deve estar a salvo das injunções econômicas, evitando-se que o acesso seja função da renda;

d) a *socialização da criança*, como atividade complementar à família, significa a relevância da convivência estimulada e humanizada com outras crianças, em ambiente adequado; nesse sentido, aponta para uma etapa importante da preparação para a vida, fazendo um elo pertinente de ligação entre o mundo familiar e o mundo social.

Existem, porém, também razões importantes exógenas, a começar pelo impacto favorável no aproveitamento do 1º grau. Dois relevos foram mostrados nos dados acima que confirmam tal expectativa: de um lado, o apreço ostensivo pela educação infantil por parte das famílias mais ricas, que, como regra, esperam que as crianças sejam alfabetizadas; de outro, a concentração muito forte da oferta nas idades de cinco e seis anos. A educação infantil não retira sua importância do 1º grau, mas não precisa voltar-se contra ele. Ao contrário, se os profissionais souberem promover a "alfabetização natural", valorizam com isto ainda mais a educação infantil [Eldering e Leseman (1993) e Asociación (1994)].

Outras razões exógenas podem ser vistas na liberação da família ou de familiares para o trabalho, bem como na importância para a emancipação feminina, que depende da oportunidade de trabalho. Esta perspectiva pode ser mal interpretada, como se as famílias e especialmente as mulheres tivessem que se ver "livres" dos filhos menores por razões de trabalho e sobrevivência. Entretanto, dentro do realismo histórico, parece claro que isto acomete também as famílias e as mulheres ricas, sem falar no impacto já conhecido da educação sobre o planejamento familiar.

Por todas estas razões, principalmente pelas endógenas, o aumento da oferta é urgente e essencial, devendo-se concentrar nas grandes periferias desde logo.

**3. É preciso, em terceiro lugar, cuidar adequadamente do perfil evolutivo da oferta, para não nos satisfazermos com a quantidade, já que a educação é o lugar principal da qualidade [Espinosa (1993)]. Algumas preocupações são cruciais, tais como:**

---

a) a *municipalização crescente*, que é uma tendência prevista e correta, carece ser qualificada, para evitar a "oferta pobre para o pobre"; compreensivelmente, os recursos humanos envolvidos apresentam qualidade mais precária, emergindo aqui um desafio crucial;

b) a *convivência entre oferta formal e não formal* parece ser uma tendência futura, mas não pode incidir, de novo, no estigma de primeira e de segunda categoria; na oferta não formal é comum o rebaixamento das propostas, como se o empobrecimento delas fosse criatividade, como sucedeu tipicamente nas "creches domiciliares"; tratando-se de um direito, o Estado não poderia ser conivente com ofertas duvidosas, cabendo-lhe, além do monitoramento e do apoio técnico e financeiro;

c) a *preparação e a recapacitação dos recursos humanos* como fator crucial de qualidade, podendo-se destacar dois horizontes primordiais:

- investimentos nos processos de formação, principalmente das normalistas, incluindo projetos de superação no tempo da Escola Normal, como aliás se assume explicitamente na última versão da Lei de Diretrizes e Bases (senador Darcy Ribeiro);
- Oferta sistemática de cursos de atualização permanente, de duração suficientemente longa para refazer a competência necessária.

Com efeito, uma proposta de atenção integral e integrada exige respectiva competência, que dificilmente se pode fazer num curso de 2º grau, sem falar que a situação hodierna das escolas normais é de profunda precariedade e seleção negativa [Barreto (1991)].<sup>8</sup> É fundamental ultrapassar o estigma da minoridade, colocando as coisas em outra direção: os recursos humanos dedicados à educação infantil são, na verdade, os mais decisivos para o futuro da criança e da sociedade. Não poderiam, jamais, ser "menores", ganhar menos, ter menos prestígio.<sup>9</sup> Assim, enquanto se cuida das escolas normais ainda necessárias, é preciso introduzir experiências alternativas de 3º grau, dentro de posturas pedagógicas atualizadas, que partam dos direitos das crianças e da competência necessária que implica a educação infantil integral e integrada.<sup>10</sup>

Por outra, é crucial abandonar os meros treinamentos em cursos pequenos, cuja didática consiste apenas no repasse copiado de idéias e experiências alheias. Está demonstrado à saciedade que os centros de treinamento dos estados não possuem impacto no rendimento escolar, por mais que os professores possam obter ganhos curriculares e salariais. Tais cursos devem reorganizar-se como propostas de recapacitação e atualização permanente, com duração sensivelmente ampliada e mudança didática profunda. Como regra, nenhum curso poderia ter menos de 80 horas de duração, para viabilizar pesquisa, elaboração própria, teorização das práticas, atualização constante, levando o cursista a produzir projeto pedagógico próprio [Demo (1994 c, a)].

---

<sup>8</sup> Quase 50% dos professores de escolas normais no Nordeste seriam "leigos", porque detêm apenas a formação de 2º grau.

<sup>9</sup> A desvalorização do professor básico foi mostrada nos estudos de Barreto (1991) e Demo (1993).

<sup>10</sup> A título de exemplo, o Chile exige dos "educadores de párvulos", que se restringem à educação infantil apenas (não respondem pelo início do 1º grau), uma formação de cinco anos em universidade.

---

Podemos sumariar em três pontos centrais o desafio da competência profissional:

a) *revisão da formação de origem*, tendo em vista garantir na fonte a devida qualidade, além de preservar a mesma dignidade profissional; com o tempo, todos os profissionais docentes devem ter pelo menos 3º grau; a este intento é preciso conectar a necessidade de revisar a proposta educativa, para que seja integral e integrada, multidisciplinar, e baseada em atitudes construtivas (não necessariamente construtivistas); no mínimo, cada profissional deve ser capaz de pesquisar e elaborar com mão própria, para poder fazer e sempre refazer seu projeto educativo, materiais didáticos próprios, atualizar-se permanentemente;

b) *acesso a eventos de socialização do conhecimento*, através dos quais se mantém viva a chama da atualização, incluindo seminários, congressos, conferências, etc.; constituem-se motivação constante, e não substituem, em absoluto, cursos de longa duração;

c) *cursos recorrentes de pelo menos 80 horas*, nos quais cada profissional seja levado a pesquisar e a elaborar com mão própria, devendo isto ser estritamente curricular, semestre a semestre; a conjugação entre teoria e prática precisa ser flagrante e o cultivo da capacidade inovativa e ética, a própria razão de ser; afinal, a qualidade da oferta é basicamente função primeira da qualidade do profissional.

Vale ainda reconhecer que a educação infantil, por conta de sua particularidade, tem também revelado lados muito positivos, sobretudo no que concerne ao relacionamento entre crianças e docentes. Como não se pode, a rigor, submeter uma criança a aulas ou a provas — graças a Deus! —, o sistema didático e avaliativo freqüentemente incorpora idéias inovadoras, mais congruentes com o processo de formação do sujeito histórico. Aparece mais gente interessada em renovar suas propostas didáticas, a exemplo da busca do construtivismo, ainda que muitas vezes se reduza a modismo. Não é difícil encontrar normalistas que sabem melhor avaliar o desempenho da criança do que os licenciados, tendo como razão, entre outras, preferir à nota o acompanhamento circunstanciado qualitativo da evolução diária. Esta virtude apareceu soberba na pesquisa de avaliação do rendimento do MEC/Inep: como regra, o desempenho na primeira parte do 1º grau é superior ao da segunda parte, o que insinuaria que a normalista se desempenha melhor que o licenciado. Esta mesma pesquisa, realizada em Belém, em 1995, no sistema municipal, chegou a resultados similares: o desempenho no ciclo básico I é expressivamente superior.

**4. Condição essencial, em quarto lugar, será o concerto dos três níveis de administração do país: União, estados e municípios. A Constituição consagra o regime de colaboração entre eles.<sup>11</sup> Na prática, porém, a atribuição municipal da educação infantil foi feita mais pelo abandono por parte das outras instâncias do que por colaboração. A União somente em 1994 tomou a iniciativa mais específica, no que lhe cabe, de organizar federativamente para o país uma política de educação infantil. Diante das realidades de muitos estados e da maioria dos**

---

<sup>11</sup> "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (Art. 211 — Caput).

---

municípios, principalmente no Nordeste e no Norte, a participação federal é simplesmente vital.

Não quer isto dizer que a União venha a "interferir" nos estados e municípios, mas que deve exercer sua função de monitoramento, organização, financiamento, preparação de recursos humanos, sempre de maneira supletiva, mas decisiva. Como vimos, a situação dos docentes no Norte e Nordeste é calamitosa, sendo inviável que os próprios estados e municípios resolvam sozinhos tamanha questão. Mesmo que alguns atrasos sejam devidos à incúria acumulada de governos, como os casos aberrantes do Ceará e de Tocantins, onde a grande maioria dos docentes é inabilitada, a União não pode ficar como espectadora.

Concretamente falando, a atuação da União poderia ser assim tipificada:

- a) monitoramento severo da situação e desempenho dos sistemas, para poder reagir com políticas fundadas em conhecimento atualizado;
- b) financiamento de atividades que visem ao aprimoramento da qualidade da oferta, em particular de cursos de recapitação, para além de meros treinamentos;
- c) apoio a novas experiências de formação em nível superior;
- d) fomento, sobretudo nas universidades, das áreas dedicadas à educação infantil, em termos de construção própria de conhecimento, produção de materiais didáticos pertinentes, sustentação de experiências alternativas, etc.;
- e) monitoramento da oferta não formal, por conta da necessária qualidade que aí também deve comparecer, evitando-se a estigmatização da pobreza, desvios de recursos e de diretrizes, confrontos estéreis entre instâncias públicas e privadas.

Dentro deste quadro, a União deverá sempre lutar por recursos, dentro do princípio de que a educação infantil é o melhor investimento preventivo. No caso brasileiro, é incompreensível que o salário-educação, restrito a aplicações no 1.º grau, não possa ser aplicado também à educação infantil.

#### **4. DESAFIOS E DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

No I Simpósio Nacional de Educação Infantil, de agosto de 1994, o Ministério da Educação propôs algumas diretrizes e princípios gerais, concertados durante um longo processo de conjugação de esforços entre as instâncias de governo e a sociedade civil organizada. Dentre eles, podemos destacar:

**"1. A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito a que o estado tem obrigação de atender.**

**2. As instituições que oferecem Educação Infantil, integrantes dos Sistemas de Ensino, são as creches e pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche, e quatro a seis na pré-escola) e garantindo-se que todas as relações nelas construídas sejam educativas.**

---

**3. A Educação Infantil é oferecida para, em complementação à ação da família, proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança; promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela dinâmica da vida social; e, contribuir para que sua interação e convivência na sociedade seja produtiva e marcada pelos valores de solidariedade, liberdade, cooperação e respeito.**

**4. As instituições de Educação Infantil devem nortear seu trabalho numa proposta pedagógica fundamentada na concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento.<sup>12</sup>**

**5. As particularidades da etapa de desenvolvimento, compreendida entre zero e seis anos, exigem que a Educação Infantil cumpra duas funções complementares e indissociáveis: cuidar e educar, complementando os cuidados e a educação realizados na família ou no círculo familiar.<sup>13</sup>**

**6. As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes.**

**7. O currículo da Educação Infantil deve levar em conta, na sua concepção e administração, o grau de desenvolvimento da criança, a diversidade social e cultural das populações infantis e os conhecimentos que se pretendam universalizar.**

**8. As crianças com necessidades especiais devem, sempre que possível, ser atendidas na rede regular de creches e pré-escolas.**

**9. Os profissionais de Educação Infantil devem ser formados em cursos de nível médio ou superior, que contemplem conteúdos específicos relativos a essa etapa da educação. Condições deverão ser criadas para que aqueles que não possuem a qualificação mínima obtenham-na no prazo máximo de oito anos.**

**10. A formação inicial e continuada do profissional de Educação Infantil, bem como a de seus formadores, deve ser orientada pelas diretrizes expressas na Política de Educação Infantil.**

**11. A valorização do profissional de Educação Infantil, no que diz respeito às condições de trabalho, plano de carreira, remuneração e formação, deve ser garantida tanto aos que atuam na creche quanto na pré-escola".**

**A partir de tais princípios e diretrizes, que, apesar de retoques sempre possíveis, podemos considerar um avanço claro, decorrem os objetivos e as ações prioritá-**

---

<sup>12</sup> Parece-nos infeliz a qualificação "pedagógica" da proposta, pois deveria, por coerência, ser "educativa". Com isto dificulta-se a unificação da área, pois não se trata de "pedagogizar" a creche, por exemplo, mas de imprimir nela compromisso educativo, como apareceu na diretriz 2.

<sup>13</sup> Este princípio reflete ainda uma visão relativamente partida da educação infantil, já que uma concepção e uma prática adequadas de educação não teriam por que não conter a função de "cuidar". Parece existir aqui certa cópia da proposta ultrapassada norte-americana do *child care*. Neste caso, comete-se o deslize contrário ao anterior, mas pelo mesmo entendimento precário do que seria "educação". A escolha da nomenclatura "Educação Infantil" pode ser pertinente, porque, dentro da visão estratégica do desenvolvimento, educação é o eixo mais matricial que existe. Assim, não se reduz à pedagogia, como não exclui assistência. Ver Cepal/Orealc (1992).

---

as, sempre dentro do contexto de uma política nacional de Educação Infantil. Destacam-se a necessidade de ampliar a cobertura e de aprimorar sua qualidade, além da valorização dos recursos humanos envolvidos. Não cabe dúvida que a iniciativa do ministério poderá colaborar no concerto e qualificação das ações, abrindo caminho para uma política nacional de estilo federativo, como quer a Constituição.

Uma preocupação poderia ainda ser melhor discutida. Dentre os interessados na discussão moderna em torno do assim dito "enfoque integrado", existe o cuidado extremo de não setorializar as propostas sociais, porque isto sempre eclode em sua secundarização em todos os sentidos, sobretudo o financeiro. A educação de qualidade ganhou, hoje, importância decisiva porque supera, de longe, seu impacto pedagógico, para atingir força decisiva também na configuração econômica do país. Como dizem órgãos da ONU e apesar do laivo neoliberal evidente, "educação e conhecimento" são o "eixo da transformação produtiva com equidade". Nesta visão há dois horizontes cruciais:

- a) primeiro, o reconhecimento de que o desenvolvimento se funda na transformação produtiva, como meio, e na cidadania, como fim;
- b) segundo, educação e conhecimento são os fatores mais integradores da dinâmica do desenvolvimento humano sustentado, porque estão na raiz da cidadania e da competitividade [Cepal (1992), Cepal/Orealc (1992), ONU (1994) e Demo (1994 d)].

Neste sentido, a proposta do ministério esconde ainda um ranço setorialista, em duas dimensões mais concretas:

- a) ao estabelecer um entendimento impreciso de educação igualado à pedagogia, e ao não incluir a função de cuidado em educação;
- b) ao desconhecer os problemas centrais de caráter sócio-econômico que condicionam a oferta.

Embora se toque na necessidade de uma política para a família, o discurso é tipicamente pedagógico, no sentido negativo do descuido diante dos entraves estruturais da economia. A pobreza generalizada compromete, em maior ou menor grau, toda a oferta e as condições de oferta, tais como:

- a) é crônica a falta de recursos financeiros; para melhorar esta situação, pode-se contar com a cidadania que conquistaria espaço maior, mas também é necessário contar com a "transformação produtiva"; sem isto, estamos supondo o que, realisticamente, não se pode apenas "supor"; o próprio ministério é a imagem viva da exigüidade de recursos;
- b) as famílias pobres são as que mais necessitam e as que menos têm acesso, já que a lógica dos privilégios é oposta à das necessidades;
- c) os recursos humanos são tendencialmente recrutados de camadas sociais mais pobres, repercutindo o sentido da secundarização em termos de qualidade;
- d) fica truncada a idéia de oferecer à criança uma oferta digna, enquanto a sua família vive na miséria;
- e) precisamente famílias mais pobres têm mais crianças.

---

Por outra, não será função do ministério consertar a economia. Mas isto não o exime de saber pensar na educação para além do efeito pedagógico. É essencial esta guinada, também para poder argumentar em favor da educação infantil como o investimento preventivo mais importante no futuro da sociedade e da economia. Sabidamente, o apelo pedagógico, além de não bastar, está gasto, por força de uma pedagogia reconhecidamente pouco significativa, por mais que existam no país pedagogos e instituições pedagógicas de extremo bom porte.

A visão do documento, assim, não realiza suficientemente a expectativa da educação infantil, que pretende unificar a área por seu valor estratégico em termos de desenvolvimento humano sustentado. O Ministério da Educação precisa ultrapassar a postura obsoleta de casa da pedagogia, para ocupar a casa do desenvolvimento humano integrado. Nesta não está sozinho, mas detém lugar de absoluto destaque. Educação não pode ser panacéia, nem mesmo como fator mais estratégico do desenvolvimento, pois, isolado e setorialmente, nenhum fator é decisivo. Restrita à face pedagógica, torna-se caracteristicamente secundária, fazendo parte das políticas tradicionalmente residuais. Um discurso altissonante apenas encobre o alcance reduzido. Todavia, também não é o caso perder a chance de valorizar a causa da educação em sentido estratégico, porque é nesta dimensão que se pode unificar e concertar a área, além de passar a significar típico investimento, de interesse, ao mesmo tempo, social e econômico.

Para fazer uma comparação concreta, o discurso do ministério tem vício semelhante ao texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando sugere as "políticas sociais básicas" (art. 87) como capazes de darem conta dos "meninos de rua". Por ser visão setorialista, espera-se delas o que não podem absolutamente fazer, ou seja, resolver inclusive os problemas de sobrevivência material, que são também absolutamente cruciais. Permanece-se em mera assistência e pedagogia, que perfazem com certeza direitos inegáveis, mas que, nem de longe, "resolvem" os problemas, tal qual acontece na assim dita "educação de rua", tipicamente "pedagogista". Como regra, qualquer política social relevante implica respectivas mudanças econômicas substanciais. Muito mais isto é o caso na educação, considerada o fator principal do desenvolvimento. O Ministério da Educação deveria pelo menos acenar claramente para o problema e respectivo desafio.

Os maiores desafios da educação infantil no Brasil são:

- a) universalizar a oferta, acima de 50%, especialmente para crianças pobres das grandes periferias urbanas;
- b) qualificar a oferta, principalmente aprimorando as condições básicas de formação dos recursos humanos e de recapacitação permanente;
- c) implementar uma política nacional, tendencialmente supletiva a nível federal e estadual, e tipicamente executiva a nível municipal, de tal sorte a superar as discriminações abusivas da atual oferta;
- d) criar e buscar recursos financeiros adequados, dentro da visão estratégica da importância da educação infantil para o desenvolvimento humano sustentado;



---

e) monitorar os sistemas em todos os sentidos, incluindo oferta formal e não formal, para se dispor, para as políticas e suas correções, de conhecimento atualizado e qualitativo.

Os problemas mais gritantes parecem ser:

a) oferta tímida, marcada por evolução lenta, em termos quantitativos, acompanhada ainda de elitismo típico; esta oferta aumenta muito no atendimento à população de cinco e seis anos, mas, quando estendida de zero a seis anos, o atendimento é ainda ínfimo;

b) baixa qualidade da oferta, sobretudo por conta da formação insuficiente de docentes, que, em alguns estados, chega a condições gritantes; por outra, há estados que já quase não têm docentes inabilitados, mas nem por isso revelam oferta adequada;

c) extrema discrepância da oferta no território nacional, mostrando que a educação infantil é ainda típica veleidade de governos, não tendo atingido a condição de política institucional; esta discrepância acomete igualmente a oferta não formal, ainda que a pública também retrate facetas de grande preocupação;

d) a municipalização feita pela via do abandono por parte da União e dos estados, marcando o aumento da oferta pela baixa qualidade, como se devesse "coisa pobre para o pobre";

e) precariedade da formação básica dos docentes e dos cursos de treinamento, que, em absoluto, não condizem com os reclamos atuais de competência;

f) visão ainda setorialista da educação infantil, que dificulta sobremaneira a unificação da área sob a égide do desenvolvimento humano sustentado ou do planejamento estratégico; predomina ainda postura facilmente estigmatizante, seja no atendimento aos pobres, seja na preparação de recursos humanos, seja ainda no financiamento; nem de longe, a educação infantil é vista como investimento preventivo mais decisivo no futuro da sociedade e da economia;

g) fragilidade total do financiamento, não existindo até ao momento cuidado específico perante este desafio; literalmente a educação infantil sobrevive de sobras orçamentárias, em particular da boa vontade política.

## **5. CONCLUSÃO**

Faz parte dos tempos novos perceber a relevância crucial não somente da educação e do conhecimento para a oportunidade de desenvolvimento, mas principalmente a relevância da educação inicial, a partir da primeira infância. A Constituição de 1988 teve a inspiração de reconhecer uma única "prioridade absoluta", voltada para as crianças e adolescentes (art. 227), mas que até o momento não conseguiu frutificar em iniciativas mais concretas.

Sem desmerecer a importância capital do 1º grau, definido como direito e dever de todos, ou seja, obrigatório inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I), é mister avançar para o reconhecimento da relevância não menos decisiva da educação infantil, em muitos sentidos mais crucial que o nível posterior. Tanto a medicina quanto a psicologia bem como a percepção co-

---

mum familiar asseguram que os primeiros anos de vida são absolutamente decisivos. Ademais, diante do desafio cada vez mais insistente de fazer políticas preventivas, não por serem mais dignas, mas igualmente por serem mais baratas sempre, o investimento em educação infantil toma proporção de exigência prioritária absoluta [Nunes (1993)].

As recentes iniciativas do Ministério da Educação representam um alento inegável, pois sinalizam que a educação infantil não pode continuar como "primo pobre" da assim dita educação básica, e muito menos como tarefa residual das políticas educacionais. É de se apreciar ainda o esforço de compor, no país, uma política nacional de educação infantil, arregimentando os esforços de todos, incluindo os três níveis de governo, bem como as entidades organizadas da sociedade, as universidades, as organizações de secretários de Educação dos estados e de dirigentes municipais de Educação. O ministério talvez tenha, com isto, encontrado o caminho de sua função histórica, que deverá ser aperfeiçoada, inclusive na luta por recursos expressivos.

Preocupa-nos sobremaneira que a atual gestão do MEC se mantenha reticente, ou insinue, cá e lá, que a educação infantil não faça parte de seus objetivos maiores. Vale lembrar que o país que não sabe cuidar de suas crianças não merece futuro.

---

---

## BIBLIOGRAFIA

- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR. *Alternativas de educación preescolar*. — Paris: Unesco, 1994.
- BARRETO, A.M.F. *A Geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas*. — Brasília: IPEA, 1991.
- BARRETO, A.M.F. Professores do ensino de 1º grau: quem são, onde estão e quanto ganham. In: *Estudo em avaliação educacional*. Fundação Carlos Chagas, jan./jun. 1991.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Educação infantil no Brasil: Situação atual*. — Brasília: MEC/DPE/Coedi, 1994.
- CAVALIERI, A.M.V. et alii. *Subsídios para uma proposta de atenção integral à criança em sua dimensão pedagógica*. Cadernos de Educação Básica. — Brasília: Ministério da Educação, 1994.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva - un efoque integrado*. — Santiago: Cepal, 1992.
- CEPAL/OREALC. *Educación y conocimiento - eje de la transformación productiva con equidad*. — Santiago: Cepal, 1992.
- COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. — Petrópolis: Vozes, 1994.
- DEHEINZELIN, M. *A Fome com a vontade de comer - uma proposta curricular de educação infantil*. — Petrópolis: Vozes, 1994.
- DEMO, P. *Cidadania menor - algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. — Petrópolis: Vozes, 1992.
- DEMO, P. *Desafios modernos da educação*. — Petrópolis: Vozes, 1993.
- DEMO, P. *Educação e qualidade*. — Campinas: Papirus, 1994a.
- DEMO, P. *Pesquisa e construção de conhecimento*. — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994c.
- DEMO, P. *Pobreza política*. — São Paulo: Editores Associados, 1994b.
- DEMO, P. *Política social, educação e cidadania*. — Campinas: Papirus, 1994d.
- ELDERING, L. e LESEMAN, P. *Early intervention and culture - preparation for literacy*. — Paris: Unesco, 1993.
- ESPINOSA, M.V.P. *El currículo en el Jardín Infantil (Un análisis crítico)*. — Santiago: Editorial Andrés Bello, 1993.
- FEATHERSTONE, M. *Cultura global - nacionalismo, globalização e modernidade*. — Petrópolis: Vozes, 1995.

- 
- GENTILI, P. A.A. e SILVA, T.T. (orgs.) *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. — Petrópolis: Vozes, 1995.
- GOÑI, J. (org.). *Democracia, desenvolvimento, igualdade*. — Petrópolis: Vozes, 1993.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. — Petrópolis: Vozes, 1995.
- HOLLANDA, H.B. (org.) *Pós-modernismo e política*. — São Paulo: Rocco, 1992.
- HOPENHAYN, M. *Ni apocalípticos ni integrados - aventuras de la modernidad en América Latina*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- INFANTE, R. *Deuda social - desafío de la equidad*. — Santiago: Prealc, 1993.
- KANITZ, S. *O Brasil que dá certo - o novo ciclo de crescimento 1994-2005*. — São Paulo: Makron, 1994.
- KRAMER, S. (coord.) *Com a pré-escola nas mãos - uma alternativa curricular para a educação infantil*. — São Paulo: Ática, 1991.
- MATTELART, A. *Comunicação mundo - história das idéias e das estratégias*. — Petrópolis: Vozes, 1995.
- MELLO, G.N. *Cidadania e Competitividade*. — São Paulo: Cortez, 1993.
- MYERS, R. *The Twelve who survive - strengthening programmes of early childhood development in the third world*. — London: Routledge, 1992.
- NUNES, T. *The Environment of the child*. — The Netherlands: Van Leer Foundation, 1993.
- OLMSTED, P.P. e WEIKART, D.P. (eds.) *How nations serve young children: profiles of child care and education in 14 countries*. — Michigan: The High/Scope Press, 1989.
- ONU. *Human Development Report 1990-1994*. — New York: ONU.
- PAIM, A. *Liberalismo contemporâneo*. — Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.
- PIZARRO, C.; RACZYNSKY, D. e VIAL, J. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. — Santiago: Cieplan/Unicef, 1995.
- RELATÓRIO do 2º Ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb - 1993. — Brasília: Inep/MEC, maio 1995.
- RODRIGUES, M.V.C. *Qualidade de vida no trabalho*. — Petrópolis: Vozes, 1994.
- SADER, E. e GENTILI, P. (org.) *Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o estado democrático*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SKLAIR, L. *Sociologia do sistema global*. — Petrópolis: Vozes, 1995.
- TIETZE, W. e UFERMANN, K. An international perspective on schooling for 4-years olds. In: *Theorie into practice*, v. XXVIII, n. 1, 1989.
- TOURAINÉ, A. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. — Santiago: Prealc, 1988.
-

---

WELLS, J. *Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones*. — Santiago: Prealc, 1993.