

# EARLY CHILDHOOD SERVICES IN BRAZIL



SOME CONSIDERATIONS ON SERVICES FOR  
CRÈCHES AND PRE-SCHOOLS AND  
ON CO-ORDINATION OF PUBLIC POLICIES  
FOR EARLY CHILDHOOD

Brasília, May 2003

© UNESCO 2003 Edition published by the UNESCO Office in Brazil

# EARLY CHILDHOOD SERVICES IN BRAZIL



SOME CONSIDERATIONS ON SERVICES FOR  
CRÈCHES AND PRE-SCHOOLS AND  
ON CO-ORDINATION OF PUBLIC POLICIES  
FOR EARLY CHILDHOOD



**Editorial Council of UNESCO in Brazil**

Jorge Werthein  
Cecilia Braslavsky  
Juan Carlos Tedesco  
Adama Ouane  
Célio da Cunha

**Committee for the Education Area**

Angela Rabelo Barreto  
Célio da Cunha  
Candido Gomes  
Lúcia Maria Resende  
Marilza Machado Regattieri

*Elaborated by* Angela Maria Rabelo Barreto, Aidê Cançado Almeida  
(UNESCO/Brazil) and Rita de Cássia Freitas Coelho  
(consultant)

*Suggestions:* Alessandra Schneider (UNESCO/Brazil)

*Translation:* Thais Moraes Rego de Marco and Patrícia de Queiroz  
Carvalho Zimbres

*Editorial Assistant:* Larissa Vieira Leite

*Layout:* Fernando Brandão

*Graphic Project:* Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Early childhood services in Brazil: some considerations on services  
for *crèches* and pre-schools and on co-ordination of public policies  
for early childhood. – Brasilia : UNESCO Office Brasilia, 2003.  
44p.

1. Early Childhood Education—Brazil 2. Child Care—Brazil 3. Preschools-  
Brazil 4. Public Policies-Early Childhood Education-Brazil I. UNESCO

DDC 370



**United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**

Representation in Brazil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brazil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

# TABLE OF CONTENTS

Presentation .....	7
Introduction .....	9
1. Services and Programs .....	13
Major Services .....	13
Other Programs for Children from Birth to Six Years of Age ...	15
A) Continuous Provision Benefit– Ministry of Social Assistance .....	15
B) <i>Bolsa Alimentação</i> – Ministry of Health .....	16
C) School Meals – Ministry of Education .....	17
2. Services in <i>crèches</i> and pre-schools .....	19
2.1 Access to services .....	19
2.2 Criteria for quality of early-childhood services .....	22
2.3 Financial resources: sources and channels for distribution ..	28
2.4 Training and education requirements of early childhood staff .....	31
3. The articulation of policies for children from 0 to 6 years old ....	35
3.1 Fragmentation of actions .....	35
3.2 Initiatives for the promotion of cooperation among the different ministries .....	37
4. Suggestions for the improvement of services .....	41
Acronyms .....	43

## PRESENTATION

Meeting in the World Education Forum (Dakar, Senegal, April 2000), representatives of Governmental and Non-Governmental Education Institutions from various countries, leaded by UNESCO, committed themselves to the achievement of the Education for All (EFA) goals established for every citizen and for every society. Among those goals, we should point out goal number 1: “expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children.”

The highlightening of early childhood education, by including it among the six goals of the Dakar framework, was justified by the evidences accumulated in the last decades. According to them, good quality early childhood care and education have a positive impact on the survival, growth, development and learning potential of children. Similarly to all the other learning levels, early childhood education was also included in the commitments to equality and quality made in Dakar.

At this moment when the *International Week for Education for All 2003* is celebrated, we put forth this brief study sponsored by UNESCO concerning services for early childhood in Brazil. It is part of a broader analysis developed by UNESCO Headquarters regarding the present situation of those services in several countries. We decided to publish this study both in Portuguese and English aiming to allow not only Portuguese-speaking countries but also other nations to know the Brazilian case.

The UNESCO Office in Brazil hopes that this brief diagnosis about the services for early childhood in our country can provide readers with a better understanding of how those services have been nationally dealt with, especially those in the education sector. We also hope that the dissemination of this study can help fulfill the commitment made in Dakar: to give access to children to good quality education.

*Jorge Werthein*

UNESCO Representative in Brazil

## INTRODUCTION

A few initial considerations must be made in order to describe early childhood services in Brazil in the larger context of the child's situation in the Brazilian legislation.

The 1988 Constitution inaugurated a period of progress in terms of human rights in Brazil.

For the first time, a Brazilian Constitution referred specifically to children's rights as something apart from the rights included in the area of Family Rights. In article 227, the Constitution recognizes a wide-ranging body of rights pertaining to **all** children and adolescents. Subsequent legislation incorporated these rights<sup>1</sup>.

Early childhood education was recognized for the first time as the right of every child, a choice for every family and a duty of the State. Since then, the provision of crèches for children from birth to three years of age has been integrated into the educational sector. Historically, this sector was part of Social Assistance policies.

The Constitution demonstrates a new and advanced concept of social security that "includes an integrated set of actions to be initiated by the public powers and by society, that are intended to ensuring rights related to health, social security and social assistance." Social Security should attend **to all according to need** and regardless of **contribution**.

---

<sup>1</sup> The Statute of the Child and Adolescent (1990), the Act that established the Unified Health System (1990), the Organic Social Assistance Law (1993) and the National Educational General Act (1996).

The Constitution also determines a significant change in the management of public policies, in terms of the decentralization of services away from the federation to the states and municipalities and sets forth a new relationship between the State and society, in terms of formulating and controlling public policies at all levels. The political-administrative organization of the Federative Republic of Brazil comprises the Union, the States, the Federal District (DF) and the Municipalities, all of them autonomous, there existing no hierarchical relation among them. Concerning Education, the Constitution establishes the organization of educational systems in terms of a **regime of collaboration** among the Union, the States, the Federal District and the Municipalities. Thus, the Federation loses its executive function, working rather with regulating and coordinating policies, in addition to providing technical and financial support to the other levels of government. Activities are implemented primarily by municipalities, and the respective states have the incumbence of subsidiarily contributing to this implementation.

After the promulgation of the Constitution, laws concerning Health and Social Assistance make children from birth to five years of age an explicit priority for these areas. In the National Educational General Act (LDB/1996), education for children from birth to six years of age, offered in crèches (0 to 3 years) and pre-schools (4 to 6 years), is referred to as “Early Childhood Education”, comprising the first level of basic education, which also includes the mandatory eighth-year primary education and the three-year secondary education. The age for enrollment in mandatory education (primary school) is seven, although students may enroll as early as 6 years of age.

In the 1990's, there was a significant increase in the number of programs directed to children from birth to six years of age. This was a reflex of the advance that occurred in the Brazilian legislation concerning the recognition of their rights and, also, of the decentralization of actions, that placed the public power closer to the user and to the user's needs. There was also an increase in popular participation and in the creation of councils for social control.

The initial objective of this study was to respond to a survey conducted by UNESCO Headquarters on the characteristics of early-childhood services in many countries. It was at first organized according to an outline provided by UNESCO/Paris, as a case study. In this publication, some changes have been made, aiming to facilitate the readers' understanding of the subject. Firstly, some services that affect children from 0 to 6 years old are presented, as well as the Ministries that are responsible for these services. Afterwards, other programs that benefit children directly are presented, such as a school meals (in pre-schools), as well as other programs in which the benefits are handed directly to the families, through income transfers. The other items concern the services in *crèches* and pre-schools, which are our main object of study.

# I. SERVICES AND PROGRAMS

## MAJOR SERVICES

Major services aimed to children aged zero to six are shown in the table below.

**TABLE I**  
Services for children aged zero to six

Name of the Service	Settings	Age-group served	Opening - hours	Responsible Ministry
Crèche	Day-Care Centers/ Early Childhood Education Centers	From birth to 3 years of age	Full-time or part-time.	Education
Pre-school	Schools/ Early Childhood Education Centers	4 to 6 years of age	Full-time or part-time	Education
Support to Children and Youths/ Shelter	Collective spaces (houses) at temporary homes, with a responsible guardian	From birth to 18 years of age (inceptions are made to include youths aged 18 to 20).	Non-stop (24 hours a day, 7 days a week)	Social Security and Social Assistance
Support to People with Disabilities	Several within the community, at home, at day-care centers, shelters and clinics	Children, adolescents, adults and senior citizens	Opening hours vary depending on the type of service. There are eleven different modalities	Social Security and Social Assistance
Primary Health Care	- Basic Health Units; - At home ("Family Health")	Children, adolescents, adults and senior citizens	During the day, five days a week	Health
Hospital Assistance	Hospitals	Children, adolescents, adults and senior citizens	Non-stop (24 hours a day, 7 days a week)	Health

**Find below data on the assistance offered by the different services presented in Table 1:**

- **Crèche:** assistance of 9,5% of children aged 0 to 3, including private and public education (*National Survey of Households - PNAD/1999*).
- **Pre-school:** assistance of 52,0% of children aged 4 to 6, including private and public education (*PNAD/1999*)<sup>2</sup>.
- **Shelter:** the total attendance of children and adolescents in this service is 24,153 (*Social Assistance Management Report/2000*). The Ministry of Social Assistance has no data available on the number of children aged 0 to 6 living in shelters. Data from case studies carried out in shelters in the fourth largest municipality in the country (*Belo Horizonte, Municipal Secretariat of Social Assistance, 1999/2000*) reveals that 31.6% of the children living in shelters during that period were aged 0 to 6, and 70% of them were placed in shelters for reasons related to “extreme poverty/unemployment”, “abandonment” and “father missing/divorced from the mother/in prison”.
- **Support to People with Disabilities:** the total of people with disabilities assisted by these services amounts 147,000 (*Social Assistance Management Report/2001*). The Ministry of Social Assistance has no data available on the number of children aged 0 to 6 reached by the different types of services offered. There are also no data on “early

---

<sup>2</sup> For further information on the participation of the Ministry of Social Assistance concerning the provision of services to children in crèches and pre-schools, see item 2.3 .

stimulation”, a service primarily directed to children aged 0 to two.

- **Primary Health Care:** the “Family Health Program” was implemented in Brazil in 1994. In 2002, the program served about 50 million Brazilians, in approximately 4,000 municipalities, which demonstrates the active support received by this program from state and municipal administrators. According to data from *Cooperation Project between the Ministry of Health and UNESCO Brazil (2002)* seventeen thousand family health teams were established. There are over 140,000 Community Health Agents. There are no data available on children aged 0 to 6 either.
- **Hospital Assistance:** according to the *Ministry of Health/Unified Health System*, in 2001, 1,857,000 children aged 0 to 6 were hospitalized, including all medical specialization areas. Data on out-patient services and laboratory tests are not included here because they are not available for the 0 to 6 age-bracket.

## **OTHER PROGRAMS FOR CHILDREN FROM BIRTH TO SIX YEARS OF AGE**

### ***A) Continuous Provision Benefit- Ministry of Social Assistance***

The Continuous Provision Benefit was provided for in the Constitution and regulated by the Organic Social Assistance Law (1993), and is being paid since 1996. The National Social Security Institute is responsible for granting the benefit under the coordination and evaluation of the Ministry of Social Assistance.

This benefit aims at ensuring that one minimum salary<sup>3</sup> will be paid to individuals with disabilities (and senior citizens aged 67 or older) whose per capita family income is lower than ¼ of a minimum salary. This benefit is being granted to individuals in all units of the Federation. Resources are directly transferred to the beneficiary or his/her legal representative.

A study carried out by the Institute of Applied Economic Research – IPEA<sup>4</sup> estimated that there are 3,171,760 children aged 0 to 6 whose families have a monthly per capita income lower than ¼ of a minimum salary. In 2000, 54,614 children with disabilities received the benefit. This corresponds to 1.7% of all children aged 0 to 6 at this income-bracket. In Brazil, it is estimated that 10% of the population is disabled.

### ***B) Bolsa Alimentação – Ministry of Health***

The *Bolsa-Alimentação* involves supplementing the family's income with government resources in order to improve nutrition and health conditions. The benefit is paid directly to the family through a magnetic bankcard, on a monthly basis. The target- public includes pregnant women, mothers breastfeeding children up to six months of age and children from 6 months to 6 years of age at nutritional risk.

When the beneficiary registers, he/she agrees to follow a Commitment Agenda related to basic healthcare.

---

<sup>3</sup> The minimum salary is readjusted every year. On April 2003 it's value was R\$240.00. In 04/04/2003 the dollar quotation of the United Nations was R\$3.60

<sup>4</sup> Institute of Applied Economic Research/Coordination of Social Policies and Studies. *Identification of Social Assistance Beneficiaries and Criteria for Using Federal Resources in States and Municipalities*, Brasilia, May 1999.

Municipalities can opt for the *Bolsa-Alimentação*, provided that a few of the predefined requirements are fulfilled. After the municipality has joined the program, each family may receive up to three *Bolsas-Alimentação*, that is, from R\$15.00 to R\$45.00 a month, for a period of six months, that may be renewed twice.

Each municipality receives a quota of *Bolsas-Alimentação*, established in accordance to national demographic surveys. According to data from the Ministry of Health, the program served 4,110 municipalities<sup>5</sup> with 1,386,517 *bolsas* in December 2002.

### ***C) School Meals – Ministry of Education***

The Ministry of Education is responsible for the School Meals Program, which aims at meeting in part the nutritional needs of students in pre-schools and primary education who attend public and philanthropic schools. Crèches are not included.

States and municipalities receive resources according to the number of students enrolled in their school systems. A daily per capita amount of R\$ 0.13 is designated for students in public primary education. Children attending public pre-schools and philanthropic schools (both primary education and pre-school) receive R\$ 0.06. In 2000, the government invested R\$ 900 million in this program. It is estimated that R\$ 45 million were spent on pre-school students.

---

<sup>5</sup> In Brazil there are 5,561 municipalities.

## 2. SERVICES IN CRÈCHES AND PRE-SCHOOLS

### 2.1 ACCESS TO SERVICES

According to the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE (Demographic Census 2000), Brazil has a total resident population of 169,799,170. Of this total, 13,020,216 are children aged 0 to 3, and 10,121,197 are children aged 4 to 6. This adds up to a total of 23,141,413 (13.6%) children aged 0 to 6. Children aged 0 to 3 account for 7.6% of the total number of inhabitants and children aged 4 to 6 account for 6.0%.

**TABLE 2**

Brazil: Resident population and population from 0 to 6 years of age, according to Regions - 2000

Region	Population (a)	Population aged 0 to 6 (b)	Percentage (b/a)x100
North	12,900,704	2,306,485	17,9%
Northeast	47,741,711	7,156,174	15,0%
Southeast	72,412,411	8,899,076	12,3%
South	25,107,616	3,160,302	12,6%
Center-West	11,636,728	1,619,376	13,9%
<b>TOTAL</b>	<b>169,799,170</b>	<b>23,141,413</b>	<b>13,6%</b>

Source: Brazilian Institute of Geography and Statistics – Demographic Census 2000

The most recent data available on enrollment in crèches and pre-schools were collected in 2001 by the Ministry of Education, at educational establishments

registered in the educational systems. However, the number of students enrolled is always lower than that found in the household sample surveys (PNAD) carried out by the IBGE on the number of children attending crèches and pre-schools. This discrepancy is due to the fact that many educational establishments are not registered in the educational system.

**TABLE 3**

**Brazil: Early childhood education enrollment, according to Regions - 2001**

Region	Enrollment (2001)		
	Crèche	Pré-school	Total
North	57,843	363,086	420,929
Northeast	288,189	1,471,615	1,759,804
Southeast	473,189	2,127,265	2,600,454
South	210,047	587,897	797,944
Center-West	64,079	268,940	333,019
<b>TOTAL</b>	<b>1,093,347</b>	<b>4,818,803</b>	<b>5,912,150</b>

Source: Ministry of Education / National Institute for Educational Studies and Research – School Census 2001

According to the 2001 School Census, enrollment in crèches and pre-schools in Brazil totals 5,912,150<sup>6</sup> (1,093,347 in crèches and 4,818,803 in pre-schools). In terms of age-groups, enrollment in early childhood education is distributed as follows: 853,056 children aged 0 to 3; 4,604,396 children aged 4 to 6; and 454,698 aged 7 or older. It can be noticed that the enrollments do not conform to the concepts stated in the legislation (crèches for children from birth to 3 years of age and pre-school for children aged 4 to 6), using instead the terms employed by the establishment to describe their

<sup>6</sup> 93,482 children aged zero to five enrolled in literacy classes are not included in this total.

services. As the legislation allows the enrollment of 6 year-old children in primary school, there were 522.063 children up to 6 years of age attending that educational level in 2001.

Municipalities provide most of the public crèche and pre-school services. Despite regional differences, public schools, on average, provide the following percentage of educational services: 62.4% of crèche enrollments and 74.6% of pre-school enrollments, according to the 2001 School Census. About 97% of the enrollment in public crèches and 91% of the enrollment in public pre-schools take place on a municipal level.

The most complete data available concerning the rates of service provision (the percentage of the population of a given age-group served in crèches and pre-schools) were collected in 1999 by the National Household Sample Survey (PNAD). The PNAD makes it possible to outline the profile of the child served, in terms of age, family income, sex and race. The table below presents the rates of access to educational services for children from birth to six years of age, according to the per capita income of their families.

**TABLE 4**

**Brazil: Rates of access to educational services for children from birth to six years of age, according to family income - 1999**

Type of Service	Monthly per capita income expressed in minimum salaries (M\$)						Total
	0 to ¼ M\$	More than ¼ to 1 M\$	More than 1 to 2 M\$	More than 2 to 3 M\$	More than 3 to 5 M\$	More than 5 M\$	
From birth to three years of age							
Crèche/ pre-school	5.90	7.18	10.55	15.14	21.84	32.91	9.15
Four to six years of age							
Crèche/ pre-school	42.47	50.47	59.52	68.96	76.21	81.48	52.00
Primary education	8.33	8.30	7.49	7.43	7.93	9.27	8.14
Total	50.80	58.77	67.01	76.38	84.15	90.76	60.14
From birth to six years of age							
Crèche/ pre-school	22.13	26.16	32.08	39.04	46.78	54.97	28.13
Primary education	3.70	3.64	3.29	3.33	3.64	4.25	3.60
Total	25.83	29.80	35.34	42.37	50.42	59.23	31.74

Source: Brazilian Institute of Geography and Statistics/ National Household Sample Survey 1999– Tabulation by the Institute of Applied Economic Research/Social Studies Coordination

The National Household Sample Survey/99 shows that the crèche/pre-school attendance rate for children from birth to three years of age is about 9.2%. For the 4 to 6 age- group, the crèche/pre-school attendance rate is 52.1%. Another 8.1% of children in this age-group are enrolled in primary education. This adds up to a total of 60.2% of all children aged four to six who attended school in 1999. It must be taken into consideration that National Household Sample Survey data do not include rural areas in the North, except for the State of Tocantins. School attendance rates in rural areas in the North are certainly low, which should further decrease this percentage.

From the data presented in the table above, it becomes evident that there is great inequality in terms of access to crèches and pre-schools in Brazil, according to the level of family income. Lower-income children are the most affected. The difference in access rates is especially severe in the case of children from birth to three years of age. The access rate for children in this age-group whose family income ranges from three to five minimum salaries is approximately four times higher than the rate for children whose family per capita income is lower than  $\frac{1}{2}$  a minimum salary.

One of the characteristics of the child population is that poverty rates are higher among children. According to data collected in 1999, 42% of the children aged zero to six are members of families whose per capita income is lower than  $\frac{1}{2}$  a minimum salary. This percentage is much higher than the poverty rate for the population in general.

## **2.2 CRITERIA FOR QUALITY OF EARLY-CHILDHOOD SERVICES**

There are great difficulties in terms of access to data and information regarding the quality of early childhood

services. The first problem is related to quality itself. Quality may be defined and consequently evaluated according to a wide variety of perspectives and ideas that are necessarily relative and temporary. The second problem is related to the fact that there is no national synthesis of integrated quality-related indicators for early childhood services. Also, there is no methodology to evaluate quality in a context of great diversity, such as the Brazilian reality. Finally, the disconnected, conflicting and fragmented manner in which policies and programs are implemented makes it even more difficult to describe and analyze the quality of these services.

Therefore, a few comments on the quality of educational services offered at **crèches and pre-schools** are presented under this heading, as reference for the discussion regarding their quality.

Within the structure and organization of the Brazilian educational system, the government is responsible for legislating on the guidelines and standards for national education. The government is also responsible for coordinating the formulation and implementation of the National Plan of Education, and for providing technical and financial support to the states and municipalities.

The National Curricular Guidelines for Early Childhood Education were formulated by the government and published by the Basic Education Division (CEB) of the National Council of Education (CNE). They were established by Legal Opinion CNE/CEB 22/98 and by Resolution CNE/CEB 1/99.

It is mandatory that curricular guidelines be followed by all crèches and pre-schools, both public and private. They serve as the foundation for the pedagogical proposal each institution must prepare based on the following principles:

- a) the ethical principles of autonomy, responsibility, solidarity and respect for the common good;

- b) the political principles of citizenship rights and responsibilities, the exercise of critical reasoning and respect for democracy;
- c) the aesthetic principles of sensitivity, creativity, playfulness, quality and diversity of artistic and cultural manifestations.

The existence and use of these guidelines are especially relevant to early childhood education, both at the public and at the private level, and they can be seen as a quality-related factor and indicator, since they both orient pedagogical proposals and foster their formulation. These guidelines also establish paradigms for the design of early childhood education programs and services.

Integrated within the body of principles, criteria and procedures defined by the National Curricular Guidelines for Basic Education, the formulation of these guidelines is a crucial measure for the integration of services offered to children from birth to six years of age within the structure and operation of the educational system.

In addition, the Ministry of Education produced and disseminated the non-mandatory Curricular Referentials for Early Childhood Education. From 1999 to 2002, teacher training activities were developed, so that references could be used by them. This training program included some of the teachers working at municipal schools in a program called Parameters in Action.

The National Curricular Guidelines for Early Childhood Education were supplemented with Operational Guidelines by means of Legal Opinion CNE/CEB 4/2000, which deals with the following aspects:

1. Establishing links between early childhood education establishments and school systems;
2. Pedagogical proposals and school regulations;

3. Teacher and staff formal qualifications;
4. Physical spaces and supplies

Responsibilities were assigned to the different levels of the government. Municipalities with school systems are in charge of providing early childhood education services and primary education on a priority basis. According to the spirit of cooperation that should prevail in educational policies, the Ministry of Education, jointly with the State Councils of Education and representatives of the National Union of Municipal Councils of Education, published the “Subsidies for the accreditation and operation of early childhood education establishments”.

In parallel to these initiatives, municipalities are organizing their own systems and regulations for early childhood education. A survey carried out in 2000 concluded that Municipal Councils of Education exist in 1,784 municipalities. Although a national evaluation of the operation of these agencies is not available, it is clear that they are increasingly active and that there is greater interconnection among them, through the National Union of Municipal Councils of Education. The Legal Opinions and Resolutions of the National Council of Education can be understood as actions that demonstrate how quality is defined; likewise, municipal regulations systematize quality criteria and consolidate national guidelines.

The increasing organization and operation of the Municipal Councils of Education, as well as the specific regulations for early childhood education resulting from them, may well point to the fact that early childhood education is being integrated into the school systems. On the other hand, they point to a consensus in terms of understanding quality, as well as the process of defining quality as being decentralized, participatory and democratic.

According to a survey on the regulation of early childhood education carried out by Municipal Councils of Education in twenty Brazilian capital-cities, the requirements for the operation of crèches and pre-schools are concentrated in five different axes:

- the existence of a pedagogical proposal, a curriculum and/or school regulations;
- education requirements for teachers and staff members;
- characteristics of the physical space and basic equipment;
- teacher/child ratio;
- connection between crèches and pre-schools and the school system.

In addition to defining criteria, the municipalities, in implementing the process of crèche and pre-school accreditation and of granting authorizations, develop procedures in common with the Council of Education and the executive agency in the area (the Secretariat of Education). These procedures aim at ensuring that the predefined level of quality will be attained. Since authorizations are granted for a limited period of time, their renewal may function as a process of monitoring. However, the development of strategies, tools and systems for monitoring quality is a critical aspect of the policy. More detailed data on the supervision of policies and services at municipal level are necessary.

Summing up, we come to the conclusion that, although a national system for the evaluation of crèche and pre-school services does not exist, there is nation-wide and significant efforts that lead to progress towards defining criteria to determine the quality of early childhood education. This progress is evident in the Resolutions of the Councils of Education (in the manner they are formulated, in their scope and content).

Two issues should be pointed out, since they are imprecisely or ambiguously mentioned in school regulations.

The first issue relates to the undefined nature of the so-called “equivalent to crèche establishments”. Brazilian legislation clearly states that educational services for children aged zero to three may be provided by crèches or equivalent establishments. This means that “equivalent establishments” are part of the educational system, and subject to its regulations. In Brazil, there has been an increase in the number of services available for children aged zero to three outside the school system, in the form of alternative and informal programs. Generally, these programs are linked to the Social Assistance sector. They function in community or domestic spaces, require no formal qualifications and are offered to a vulnerable population with no access to crèches/pre-schools. Since, in concrete terms, this type of service does not meet the child’s right to protection and education, and has always been characterized as “poor education to the poor”, it is questionable whether these services are in fact equivalent to those of crèches/nursery schools. In general terms, the fact that this matter is not clearly defined in federal, state or municipal regulations weakens the precarious connection between the Social Assistance sector and the Education sector, and also the management and funding of activities directed to early childhood.

The second issue is expressed in the ambiguous nature of the education requirements for teachers, principals and other school staff members. There is consensus as to teacher education requirements, as set out in article 62 of the National Educational General Act (see item 2.4). The same does not apply to the education requirements of principals (secondary level of education, Pedagogy or graduate education). The most complex aspect of this issue, however, is related to a

professional generally called assistant, aide or monitor. Some municipal regulations require from this professional only an primary education degree. Specialists in the area of education disagree, since they believe that only professionals with high-school degrees are qualified for working directly with children.

Also regarding the quality of crèches and pre-schools, it is important to lay emphasis on some of the goals and targets of the National Plan of Education, that, although not yet attained, also aim at improvement and quality assessment. The following measures are especially important: measures related to implementing curricular guidelines, to formulating minimum infrastructure standards for the operation of crèches and pre-schools, to defining mechanisms for cooperation involving the education sector, the health sector and the social assistance sector, as well as measures related to establishing the national formal qualifications and training program for professionals in the area of early childhood education.

## **2.3 FINANCIAL RESOURCES: SOURCES AND CHANNELS FOR DISTRIBUTION**

Data about financial resources for early childhood services are extremely precarious. First of all, because the resources applied by the educational sector are linked to the municipal level, and there are no nation-wide surveys covering these resources. Secondly, because although the Education sector is legally responsible, the bulk of the resource allocation for crèche and pre-school services, at the federal level, originates from the Ministry of Social Assistance. And, lastly, because there is no information available on the financing of the informal services.

We seek here to provide a general picture of resources allocated to **formal services in crèches and pre-schools**. As previously mentioned, this is a public service that primarily falls under the responsibility of the municipalities, although the law prescribes that the Union and the States should provide technical and financial assistance to the municipalities.

In order to understand the issue of the financing of early childhood education, the legislation that provides for education as a whole must be considered. The Brazilian Constitution prescribes the linkage of public revenues (taxes and social contributions) collected by the three levels of government to the maintenance and development of education, according to the following percentages: the Union applies 18% of resources originated in federal taxes, and the states and municipalities apply 25% of tax revenues collected, including those resulting from transfers. In the specific case of states and municipalities, 60% of these resources must be allocated in mandatory education (eight-year primary education). To that end, the Fund for the Development of Primary Education and Valorization of Teachers (Fundef) was created in each unit of the Federation. These funds represent 60% of the linked resources and are distributed to the state and municipal systems according to the number of students enrolled in primary education in each system. The municipalities are expected to spend any remaining linked resources in early childhood education. In most municipalities, however, these resources are not sufficient, because municipal revenues are small, and also because the Fundef resources often are not enough for the financing of primary education.

One of the strategies used all over the country to broaden the provision of services is the transfer of public resources to private institutions, by means of formal agreements. It is extremely important to emphasize that out

of the 24,907 private establishments registered in the Early Childhood Education Census 2000, a significant percentage (20%) have these formal agreements with the public sector as their main source of financing.

The Social Assistance sector allocates resources to public early childhood education institutions and to those in the private sector (non-profit crèches and pre-schools). These resources are to be used in serving children from poor families (whose per capita income is less than ½ a minimum salary). The Union pays, for each child enrolled, R\$ 8.51 a month for part-time attendance (around 4 hours a day) and R\$ 17.02 for full-time attendance (around 8 hours). These payments originate from the National Social Assistance Fund, and are made to the State and Municipal Funds in the sector. The total resources annually spent over the last few years amount to approximately R\$ 250 million per year, serving 1,66 million children.

The Ministry of Education provides financial assistance to the municipalities, although resources are extremely limited (approximately 15 million *reais* a year). These resources finance teacher-training activities and the purchase of pedagogical material for students, and benefit only some of the municipalities with low human development rates. These resources benefit only municipal pre-schools and do not include crèches.

Public and philanthropic pre-schools (but not crèches) are included in the Federal School Meal Program, on the basis of R\$ 0.06 per school-day, per child. This amount corresponds to less than half the amount paid for public school primary education students (R\$ 0.13). It is estimated that R\$ 45 million are being spent annually on school meals for children in pre-schools.

Among the informal services provided for small children in Brazil, emphasis should be placed on the *Pastoral*

*da Criança* (Children's Pastoral Program), associated with the Catholic Church. This non-governmental organization works with volunteers and monitors children from poor families. This follow-up includes regular weight checks and nutrition guidance, teaching how to use the homemade solution for diarrhea and giving information on general aspects of child development. A large portion of the *Pastoral da Criança* financial resources comes from media campaigns, from the Ministry of Health and from the Ministry of Social Assistance. In 2000, the *Pastoral da Criança* program monitored 1,5 million children between the ages of zero and six years, counting with the work of over 130 thousand volunteers from all over the country.

## **2.4 TRAINING AND EDUCATION REQUIREMENTS OF EARLY CHILDHOOD STAFF**

The National Educational General Act (1996) requires college degrees - in four-year teacher training programs - for early childhood education, primary and secondary education. However, it is still acceptable a minimum level of teacher training for those working in early childhood education and the first four years of primary school. This minimum training is offered in specific secondary level courses. Principals and specialists in all three basic education levels should have a college or post-graduate degree in Education.

According to the results of the School Census 2001, among the teachers working in early childhood education, 69,2% have secondary degree and 20,8% have college/university degree. In the Northeastern Region, the teachers with college degree correspond to 7,1% only.

**TABLE 5**

Percentage of teachers working in early childhood education, according to level of education – Brazil and Regions - 2001

Early childhood education	Total number of teachers	Level of education			
		Primary		Secondary complete	College complete
		Incomplete	Complete		
Brazil	352,706	3,2	6,8	69,2	20,8
% Urban	100,0	2,0	4,4	68,0	24,7
% Rural	100,0	8,4	17,1	70,5	4,0
North	26,568	4,2	11,1	81,0	3,7
Northeast	120,041	5,1	11,2	76,5	7,1
South-East	137,085	1,4	2,6	63,1	32,9
South	49,217	3,3	6,3	63,0	27,5
Center-West	19,795	2,1	4,8	66,7	26,4

Source: MEC/INEP/SEEC

Notes: a) The same teacher may work in more than one school;

b) Early childhood education comprises crèches, pre-schools and literacy classes.

Since there are teachers in the system who still do not have the qualifications required by law, the National Plan of Education 2001-2011 established, as a goal, the National Program for the Qualification of Early Childhood Education Professionals, in order to ensure that, within five years, all principals of institutions at this level will have secondary school degrees, and, within ten years, university degrees. All teachers must also complete secondary school within five years, and 70% of those teachers must have college degrees within ten years.

The deadlines stipulated by the National Plan of Education are challenging. Qualification requirements mean a return to school for early childhood education professionals who do not have college degrees. This return involves special supplementary programs, as well as in-service training programs.

Another problem is that undergraduate in Pedagogy do not offer specific qualifications for early childhood education. Although national legislation provides for the possibility of in-service training of teachers, such possibility has not been regulated. Each local program establishes its own criteria and training programs, which do not necessarily assure the qualifications deemed necessary.

### **3. THE ARTICULATION OF POLICIES FOR CHILDREN FROM 0 TO 6 YEARS OLD**

#### **3.1 FRAGMENTATION OF ACTIONS**

The history of the creation and establishment of programs for children between birth and six years of age in Brazil has been characterized by fragmentation and by the lack of a national project giving priority to the provision of services that assure the protection of the children's rights. In response to legislation and to international commitments signed by Brazil, various programs and services have been established in different ministries. However, there is no connection among programs belonging to different sectors, and to older programs and services, resulting in the overlapping and repetition of programs in different ministries. These programs were established fragmentarily, with no consistent and interconnected information systems and no processes intended to assess the impact of specific actions, services and programs on the improvement of the quality of life of the population. This duplication and fragmentation of activities has been observed both within and among the ministries for a wide variety of programs and actions.

The most evident type of fragmentation occurs in the areas of education and social assistance. The specific responsibilities of each of these areas are still not clear to

them, and they also don't know how to incorporate these responsibilities. This type of disintegration does not happen at the federal level alone. It also occurs in many municipalities. This is due to the fact that the history of early childhood education in Brazil has developed along a number of different lines: children from the more affluent families and/or of ages closer to school-age were served by the school system, in pre-schools and kindergartens, on a part-time basis, whereas service to children from poorer families or those in the 0 to 6 age-bracket was provided by the social assistance area, which expanded the offer, with special emphasis given to the function of child-care.

It was only with the promulgation of the 1988 Constitution that crèches (for children under three) gained recognition as an educational service. The 1996 National Education Guidelines established the requirement that all crèches and pre-schools should be integrated into the education systems. However, Brazil is currently suffering from a lack of definition in terms of early childhood education. This is due to the fact that although early childhood education is now recognized as the first stage of basic education, the crèches and pre-schools are still not granted adequate resources in the education budget. The Ministry of Social Assistance remains as the federal institution that has the resources for financing these services.

It is difficult to generalize about the local levels. Brazil is a continental country, with over 5,000 municipalities, that are extremely heterogeneous. They include cities like São Paulo, with 10,5 million inhabitants, as well as a large number of municipalities with a population of under 5,000. Over the past few years, some municipalities have been implementing administrative reforms in order to promote articulation between government actions, but there is no

consolidated information on experiments of this type, that give priority to children from birth to six years of age. We run no risk of error when we say that fragmentation of services for children from birth to six years of age occurs in most municipalities.

### **3.2 INITIATIVES FOR THE PROMOTION OF COOPERATION AMONG THE DIFFERENT MINISTRIES**

On December 27, 2000, the Early Childhood Committee<sup>7</sup> was created (by presidential decree) with the aim of “articulating, coordinating and supervising the actions of federal policies focusing on early childhood development”. This committee is an integral part of the Solidarity Community Program<sup>8</sup>, and subordinated to the Civil Office of the Presidency of the Republic.

The membership of the Committee was as follows: one Executive-Secretary for the Solidarity Community, two representatives of the Ministry of Health, three of the Ministry of Education, one of the Ministry of Social Security and Social Assistance, one of the Ministry of Culture and

---

<sup>7</sup> The Committee construes the concept of early childhood as referring to the period comprised between pregnancy and six years of age.

<sup>8</sup> The Solidarity Community [*Comunidade Solidária*] is a federal public program established during the administration that ended in 2002. It proposes new ways of fighting poverty and social exclusion, by creating mechanisms of integration and coordination of public social programs in the poorest areas of the country, while mobilizing civil participation in this endeavor. It aims at including the poorest segment of the population in an on-going social and economic development process, through a nationwide mobilization of both government and civil society.

one of the Public Prosecution of the Union. The Committee also included two representatives of non-governmental organizations and a representative of each international organization involved with projects in the area of Early Childhood (such as UNICEF, UNESCO, and the World Bank). Administrative support and the necessary means for carrying out the Committee's projects should be provided by the Executive Secretariat of the Solidarity Community Program, an executive coordination having been created to take charge of the implementation of the actions.

In 2001, the Committee underwent structural and operational changes that resulted in the transformation of its working concept. There were plans for publishing a "Reference Guide for Municipal Managers on Inter-Sector Policies for Childhood", for establishing committees for early childhood in the municipalities participating in the Solidarity Community Program, and for the training and qualifying of managers in the development of public policies concerning children from birth to six years of age.

In 2002, the executive coordination of the Early Childhood Committee approached forums working with local integrated sustainable development, trying to raise consciousness concerning the creation of local committees for the articulation of the actions directed towards children from birth to six years of age. By December 2002, 394 Brazilian municipalities had established Local Committees for Early Childhood<sup>9</sup>, or were conducting studies aimed at their implementation, and the "Reference Guide for Municipal Managers" was published.

---

<sup>9</sup> This date is part of the publication of the Committee "Brazilian Child: Priority in the public agenda" (December 2002) and the number of local committees effectively working is not available.

The constitution of the National Committee for Early Childhood, although characterized as an initiative aimed at creating articulation among different actions, was not included in the federal government's priority agenda until 2002. Among the factors that have contributed to the failure in attaining the goal of articulating policies and actions that benefit children, we underscore: the internal fragmentation in the Ministries, the lack of a national project for children from birth to six years of age; and committee representatives of the same hierarchical level, who did not have decision-making power in their respective Ministries. During the new administration starting in 2003, the National Committee for Early Childhood ceased to exist.

The educational policy program of the new administration that took office in January 2003 included the creation of the Chamber to Childhood and Adolescence, subordinated to the Ministry of Education and formed by representatives of the Ministries of Education, Health, Social Development and Justice. This chamber would aim at the establishment of an integrated policy for childhood and youth. However, no action was announced during the first three months of the new administration.

## 4. SUGGESTIONS FOR THE IMPROVEMENT OF SERVICES

This study demonstrates the need for (1) greater investments in research, capable of providing better knowledge about local experiences aimed at early childhood, and (2) the establishment of information systems capable of monitoring the implementation of public policies.

In terms of improving actions aimed at educating and caring for Brazilian children from birth to six years of age, there are **planned initiatives**, that are provided for in law, and must be implemented in all urgency. They include:

- a) Regulation of the collaboration regime among the Union, the states and the municipalities in the area of education, in accordance with the Constitution and the National Educational General Act. These regulations would spell out the responsibilities and the forms of cooperation among the three levels of government, creating the possibility of overcoming one of the major hurdles in the development of early childhood education. The most crucial hurdle is the lack of financial resources in most municipalities;
- b) Definition of standards of quality for crèches and pre-schools. Also provided for in the Guidelines for National Education and in the National Plan of Education is the requirement that the Ministry of Education should take measures with a view to

forwarding to the National Congress, through either a bill of law or a provisional measure, a proposal defining minimum standards for the quality of education.

- c) Definition of a minimum annual cost per student. In the Act of the Temporary Constitutional Provisions, a period of five years was set as the deadline, after which the minimum annual cost per student should correspond to the student-quality cost. This period ended in September 2001, and this minimum has not yet been established.
- d) Attainment of the goals and targets of the National Education Plan 2001-2011. There are 25 targets, including the expansion of service provision, as well as several measures aiming at the improvement of quality, all of them with specified deadlines. Those that were due to be completed within one year have not yet been attained.

If what is already provided for in legal instruments is effectively implemented, Brazil will make significant progress in terms of policies for early childhood. The legal apparatus dealing with children's rights is well developed in Brazil. However, within the government, there is still a lack of the political will that would afford the establishment of adequate mechanisms for implementing these instruments.

# ACRONYMS

CEB	Basic Education Division
CNE	National Council of Education
DF	Federal District
Fundef	Fund for the Development of Primary Education and Valorization of Teachers
IBGE	Brazilian Institute of Geography and Statistics
INEP	National Institute of Educational Studies and Research
IPEA	Institute of Applied Economic Research
LDB	National Educational General Act
PNAD	National Household Sample Survey
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

# **OS SERVIÇOS PARA A CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS NO BRASIL**



**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O  
ATENDIMENTO EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS  
E SOBRE A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS**

Brasília, maio de 2003

© UNESCO 2003 Edição publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

# OS SERVIÇOS PARA A CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS NO BRASIL



ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O  
ATENDIMENTO EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS  
E SOBRE A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS



**Conselho Editorial da UNESCO no Brasil**

Jorge Werthein  
Cecilia Braslavsky  
Juan Carlos Tedesco  
Adama Ouane  
Célio da Cunha

**Comitê para a Área de Educação**

Angela Rabelo Barreto  
Célio da Cunha  
Candido Gomes  
Lúcia Maria Resende  
Marilza Machado Regattieri

*Elaboração:* Angela Maria Rabelo Barreto, Aidê Cançado Almeida (UNESCO/Brasil), e Rita de Cássia Freitas Coelho (consultora)

*Colaboração:* Alessandra Schneider (UNESCO/Brasil)

*Revisão:* Mirna Saad Vieira

*Assistente Editorial:* Larissa Vieira Leite

*Diagramação:* Fernando Brandão

*Projeto Gráfico:* Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. – Brasília : UNESCO Brasil, 2003.  
42p.

1. Educação Infantil-Brasil 2. Creches-Brasil 3. Pré-Escolas-Brasil  
4. Políticas Públicas-Educação Infantil-Brasil I. UNESCO

CDD 370



**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
Introdução .....	9
1. Serviços e Programas .....	13
Principais Serviços .....	13
Outros Programas para a criança de zero a seis anos .....	15
A) Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Ministério da Assistência Social .....	15
B) Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde .....	16
C) Alimentação Escolar – Ministério da Educação .....	17
2. O atendimento em creches e pré-escolas .....	19
2.1 O acesso aos serviços .....	19
2.2 Os critérios de qualidade dos serviços .....	22
2.3 Recursos financeiros: fontes e canais de distribuição .....	28
2.4 Formação dos profissionais .....	31
3. A articulação das políticas para a criança de zero a seis anos ....	33
3.1 Fragmentação das ações .....	33
3.2 Iniciativas para a promoção da cooperação entre os diferentes ministérios .....	35
4. Sugestões para a melhoria dos serviços .....	39
Siglas .....	41

## APRESENTAÇÃO

Reunidos em Dakar, em abril de 2000, representantes governamentais e não-governamentais do setor educacional dos diversos países participantes do Fórum Mundial de Educação, liderados pela UNESCO, comprometeram-se a alcançar os objetivos e as metas de *Educação para Todos* (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. Entre esses objetivos, destacou-se o de *expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem*.

O destaque à educação infantil, incluindo-a entre os seis objetivos do Marco de Dakar, foi então justificado pelas evidências que se acumularam nas últimas décadas de que o cuidado e a educação de boa qualidade para a primeira infância têm impacto positivo na sobrevivência, crescimento, desenvolvimento e potencial de aprendizagem das crianças. Como os demais níveis e modalidades de ensino, a educação da primeira infância também foi incluída nos compromissos de equidade e de qualidade assumidos em Dakar.

No momento em que se comemora a *Semana Internacional de Educação para Todos* de 2003, trazemos a público este breve estudo auspiciado pela UNESCO sobre os serviços para a primeira infância no Brasil. Responde-se, com este, a um levantamento promovido pela Sede da UNESCO, em Paris, sobre a situação desta temática em vários países. Publicá-lo em português e em inglês visa permitir o conhecimento do caso brasileiro aos interessados de outras nações, além daquelas de língua portuguesa.

A representação da UNESCO no Brasil espera que este breve diagnóstico sobre os serviços para a primeira

infância em nosso País auxilie a compreensão dos leitores sobre a situação atual da oferta desses serviços, especialmente no que tange à área da educação. Afirma-se ainda a intenção de que a disseminação deste estudo possa contribuir para a superação dos desafios que se impõem ao cumprimento do compromisso assumido, em Dakar, de dar acesso às crianças pequenas a experiências educacionais de qualidade.

*Jorge Werthein*  
Representante da UNESCO  
no Brasil

## INTRODUÇÃO

Para descrever os serviços para a primeira infância no Brasil, é necessário tecer considerações iniciais que contribuam para uma visão geral do lugar das crianças na legislação nacional.

A Constituição de 1988 inaugura no Brasil um período de avanços no campo dos direitos humanos.

Destaca-se que, pela primeira vez, uma Constituição do Brasil refere-se a direitos específicos das crianças que não sejam aqueles circunscritos ao âmbito do Direito da Família. No artigo 227, a Constituição reconhece um conjunto abrangente de direitos **de todas** as crianças e adolescentes. Leis posteriores incorporam estes direitos<sup>1</sup>.

Reconhece, também pela primeira vez, a educação infantil como um direito da criança, opção da família e dever do Estado. A partir de então, o atendimento à criança de zero a três anos em creches, que historicamente esteve vinculado à política de Assistência Social, passa a integrar a área da educação.

A Constituição expressa ainda uma nova e avançada concepção de seguridade social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A Seguridade Social deve atender **a todos de acordo com as necessidades e independente da contribuição**.

---

<sup>1</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei que estabelece o Sistema Único de Saúde (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

A Constituição determina também uma mudança substancial de gestão das políticas públicas, ao estabelecer a descentralização dos serviços da União para Municípios e Estados, e ao ressaltar uma nova relação Estado/sociedade na formulação e controle das políticas, em todos os níveis. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, todos autônomos, não estabelecendo relação hierarquizada entre eles. Na Educação, propõe a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, Estados, DF e Municípios. A União perde sua função executora, ficando com a função de normatizar, coordenar as políticas e dar apoio técnico e financeiro aos demais níveis de governo. As ações são implementadas principalmente pelos municípios, cabendo aos Estados executá-las de forma complementar.

As leis da Saúde e da Assistência Social, posteriores à Constituição, explicitam a prioridade conferida à criança de zero a cinco anos por estas áreas. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), a educação da criança de zero a seis anos, ofertada em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos), passou a denominar-se “Educação Infantil”, constituindo a primeira etapa da educação básica, que é composta também pelo ensino fundamental obrigatório e pelo ensino médio. A idade de ingresso no ensino obrigatório (ensino fundamental) é 7 anos, estando facultada a matrícula dos alunos a partir de 6 anos.

Os anos noventa conheceram um importante incremento nos programas destinados à criança de zero a seis anos, reflexo da avançada legislação brasileira no reconhecimento dos seus direitos, da descentralização das ações – que coloca o poder público mais próximo do usuário e de suas necessidades – do incremento da participação popular e da implantação de conselhos que têm a função de controle social.

O objetivo inicial deste trabalho foi responder a um levantamento realizado pela Sede da UNESCO, em Paris, a respeito das características dos serviços destinados à primeira infância em vários países. Organizou-se assim, inicialmente, conforme roteiro fornecido pela UNESCO/Paris, como um estudo de caso. Nesta publicação, algumas alterações foram introduzidas, visando facilitar a compreensão do leitor. Primeiramente, são apresentados os serviços providos à criança de zero a seis anos e os ministérios por eles responsáveis. Em seguida, são relacionados outros programas que beneficiam diretamente a criança, a saber, a merenda escolar (para pré-escolas); e benefícios que são diretamente entregues às famílias das crianças, por meio da transferência de renda. Nos itens posteriores, será destacado o atendimento em creches e pré-escolas, objeto principal do estudo.

# I. SERVIÇOS E PROGRAMAS

## PRINCIPAIS SERVIÇOS

Na tabela abaixo, são caracterizados os principais serviços destinados à criança de 0 a 6 anos.

**TABELA I**  
Serviços para a criança de zero a seis anos

Nome/Designação do serviço	Estrutura (escola, centro, domicílio)	Faixa etária	Horário de funcionamento	Ministério responsável
Creche	escola/ creche	0 a 3 anos	Tempo integral ou tempo parcial	Educação
Pré-escola	escola/ pré-escola	4 a 6 anos	Tempo integral ou parcial	Educação
Apoio à criança e ao adolescente/ Abrigo	Espaços coletivos (casas) de moradia provisórias, com guarda responsável	0 a 18 anos (excepcionalmente até 21 anos)	Ininterrupto (todos os dias, 24 horas por dia)	Previdência/ Assistência Social
Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência	Várias: comunidade, domicílio, centro-dia, abrigos, clínicas	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Variadas, por modalidade de atendimento. São 11 modalidades	Previdência/ Assistência Social
Atenção Primária à Saúde	- Unidades Básicas de Saúde; - domicílio ("Saúde da Família")	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Durante o dia, cinco dias por semana	Saúde
Assistência Hospitalar	Hospitais	Crianças, adolescentes, adultos e idosos	Ininterrupto (todos os dias, 24 horas por dia)	Saúde

**Os dados sobre o atendimento prestado nos diferentes serviços apresentados na Tabela 1 estão abaixo discriminados:**

- **Creche:** atendimento a 9,15% das crianças de 0 a 3 anos, incluindo instituições públicas e privadas (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/1999*).
- **Pré-escola:** atendimento a 52,0% das crianças de 4 a 6 anos, em instituições públicas ou privadas (*PNAD/1999*)<sup>2</sup>.
- **Abrigo:** o total de crianças e adolescentes atendidos neste serviço totaliza 24.153 (*Relatório de Gestão da Assistência Social/2000*). O Ministério da Assistência Social não dispõe de dados sobre o número de crianças de 0 a 6 anos abrigadas. Dados de estudos de caso realizados no quarto maior município do país (*Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Assistência Social, 1999/2000*) apontam que 31,6% das crianças abrigadas neste período tinham entre zero e seis anos de idade e que 70% dos motivos de abrigamento correspondiam a “extrema pobreza/ desemprego”, “abandono” e “pai desaparecido/separado da mãe/presidiário”.
- **Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência:** o total de pessoas portadoras de deficiência assistidas neste serviço soma 47.000 pessoas (*Relatório de Gestão da Assistência Social/2001*). O Ministério da Assistência Social não dispõe de dados sobre o número de crianças de 0 a 6 anos atendidas nas diversas

---

<sup>2</sup> Para informações sobre a participação do Ministério da Assistência Social no atendimento a crianças em creches e pré-escolas, veja item 2.3 .

modalidades deste serviço, nem naquela que, em princípio, destina-se exclusivamente às crianças de zero a dois anos de idade, a “estimulação precoce”.

- ***Atenção Primária à Saúde:*** o “Programa Saúde da Família”, implementado em 1994 no Brasil, atingiu, em 2002, o acompanhamento de cerca de 50 milhões de brasileiros, em aproximadamente 4.000 municípios, o que demonstra uma expressiva adesão dos gestores estaduais e municipais. Segundo dados do *Projeto de Cooperação entre o Ministério da Saúde e a UNESCO Brasil (2002)*, foram implantadas 17.000 equipes de Saúde da Família; são mais de 140.000 Agentes Comunitários de Saúde. Também, neste caso, não há dados sobre as crianças de zero a seis anos incluídas.
- ***Assistência Hospitalar:*** segundo dados do *Ministério da Saúde/SUS*, em 2001, 1.857.000 crianças de zero a seis anos foram internadas, consideradas todas as especialidades. Aqui não foram incluídos dados - não disponíveis para a faixa de zero a seis anos - sobre o atendimento ambulatorial e de exames laboratoriais.

## **OUTROS PROGRAMAS PARA A CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS**

### ***A) Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Ministério da Assistência Social***

Previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (1993), o BPC começou a ser pago em 1996. Sob coordenação e avaliação do Ministério da Assistência Social, a concessão do benefício é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

O objetivo do benefício é a garantia de um salário mínimo<sup>3</sup> à pessoa portadora de deficiência (e ao idoso com 67 anos ou mais), vivendo em famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo. Atinge pessoas em todas as unidades da federação, sendo o recurso transferido diretamente para o beneficiário ou seu representante legal.

Estudo do IPEA<sup>4</sup> estimou que há 3.171.760 crianças de 0 a 6 em famílias com até ¼ de renda familiar mensal per capita. No ano 2000, tiveram acesso ao benefício 54.614 crianças de zero a seis anos portadoras de deficiência, o que corresponde a 1,7% das crianças de zero a seis anos nessa faixa de renda. No Brasil, para efeitos dos cálculos de portador de deficiência, considera-se a porcentagem de 10%.

### ***B) Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde***

O Programa Bolsa-Alimentação consiste na complementação da renda familiar, com recursos da União, para melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. O pagamento é feito diretamente à família, mensalmente, por meio de um cartão magnético. O público alvo inclui gestantes; mães que estejam amamentando seus filhos com até 6 meses de idade; crianças de 6 meses a 6 anos de idade, com risco nutricional.

Ao se cadastrar, o beneficiário assume o cumprimento de uma Agenda de Compromissos relativos ao acompanhamento dos cuidados básicos com a saúde.

---

<sup>3</sup> O salário mínimo é reajustado anualmente. Em abril de 2003, seu valor era de R\$240,00. Em 04/04/2003, a cotação do dólar das Nações Unidas correspondia a R\$3,60.

<sup>4</sup> IPEA/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. *Identificação dos Destinatários da Assistência Social e Critérios de Focalização dos Recursos Federais para Estados e Municípios*, Brasília, maio de 1999.

A opção pelo Programa Bolsa-Alimentação é feita pelo município, respondidas algumas das exigências previamente definidas. Após o ingresso do município no Programa, cada família cadastrada poderá receber até três Bolsas-Alimentação, ou seja, de R\$15,00 até R\$45,00 por mês, durante um período de seis meses, prorrogáveis até duas vezes.

Cada município tem uma cota de Bolsas-Alimentação, definida com base em levantamentos demográficos nacionais. Segundo dados do Ministério da Saúde, em dezembro de 2002, a abrangência do Programa era de 4.110 municípios<sup>5</sup> e 1.386.517 bolsas.

### ***C) Alimentação Escolar – Ministério da Educação***

O Ministério da Educação é responsável pelo programa da Merenda Escolar, cujo objetivo é suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos do ensino fundamental e pré-escolar, das escolas públicas e filantrópicas. Não inclui, portanto, as creches.

Os recursos são repassados aos Estados e Municípios, conforme o número de alunos que possuem em suas redes, tomando-se por base um per capita diário que é de R\$ 0,13 para os alunos do ensino fundamental público e R\$ 0,06 para as crianças de pré-escola pública e de escolas (de ensino fundamental ou pré-escola) filantrópicas. Os gastos com esse programa, no ano 2000, foram da ordem de R\$ 900 milhões, estimando-se que cerca de R\$ 45 milhões foram destinados aos alunos das pré-escolas.

---

<sup>5</sup> No Brasil, há um total de 5.561 municípios.

## 2. O ATENDIMENTO EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS

### 2.1 O ACESSO AOS SERVIÇOS

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo Demográfico 2000), a população total do Brasil é de 169.799.170 habitantes, sendo 13.020.216 crianças de 0 a 3 anos, e 10.121.197 crianças de 4 a 6 anos, perfazendo um total de 23.141.413 (13,6%) crianças de zero a seis anos de idade. As crianças de 0 a 3 anos representam 7,6% do total de habitantes e as de 4 a 6 representam 6,0%.

**TABELA 2**

Brasil: População residente e população de zero a seis anos, por grandes regiões

Região	População (a)	População de 0 a 6 (b)	Porcentagem m (b/a)x100
Norte	12.900.704	2.306.485	17,9%
Nordeste	47.741.711	7.156.174	15,0%
Sudeste	72.412.411	8.899.076	12,3%
Sul	25.107.616	3.160.302	12,6%
Centro-Oeste	11.636.728	1.619.376	13,9%
<b>TOTAL</b>	<b>169.799.170</b>	<b>23.141.413</b>	<b>13,6%</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico 2000

Os dados mais recentes disponíveis sobre a matrícula em creches e pré-escolas foram coletados, em 2001, pelo Ministério da Educação, nos estabelecimentos educacionais

cadastrados nos sistemas de ensino. Entretanto, o número de matrículas levantado pelo MEC é sempre inferior ao dado apurado pelos levantamentos domiciliares (PNAD), realizados pelo IBGE, sobre o número de crianças que freqüentam creche e pré-escola. Isto se explica em razão da existência de estabelecimentos de educação infantil não cadastrados nos sistemas de ensino.

**TABELA 3**

**Brasil: matrícula em educação infantil, por grandes regiões (2001)**

Região	Matrícula (2001)		
	Creche	Pré-escola	Total
Norte	57.843	363.086	420.929
Nordeste	288.189	1.471.615	1.759.804
Sudeste	473.189	2.127.265	2.600.454
Sul	210.047	587.897	797.944
Centro-Oeste	64.079	268.940	333.019
<b>TOTAL</b>	<b>1.093.347</b>	<b>4.818.803</b>	<b>5.912.150</b>

Fonte: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – Censo Escolar 2001

Segundo o Censo Escolar 2001, somadas as matrículas em creche e pré-escola registram-se no Brasil, em 2001, 5.912.150<sup>6</sup>, sendo 1.093.347 em creches, 4.818.803 em pré-escolas. Consideradas as faixas de idade, as matrículas na educação infantil estão assim distribuídas: 853.056 crianças de 0 a 3 anos; 4.604.396 de 4 a 6 anos e 454.698 com 7 anos ou mais. Observa-se que os registros não atendem à conceituação legal (creche para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para crianças de 4 a 6 anos), e sim à denominação com que o estabelecimento identifica seu atendimento. Como

<sup>6</sup> Neste total, não estão incluídas as 93.482 crianças de zero a cinco anos matriculadas em classes de alfabetização.

a legislação faculta ao sistema a matrícula de crianças de 6 anos no ensino fundamental, em 2001, havia 522.063 crianças de até 6 anos de idade freqüentando este nível de ensino.

A instância municipal é responsável pela maior parte da oferta de creches e pré-escolas públicas. Apesar das disparidades regionais, de acordo com o Censo Escolar de 2001, temos a seguinte média nacional de atendimento na rede pública: 62,4% das matrículas de creche e 74,6% das matrículas na pré-escola. Cerca de 97% das matrículas na rede pública de creches e 91% das matrículas na rede pública de pré-escolas é municipal.

Os dados mais completos disponíveis sobre a taxa de cobertura do atendimento (proporção da população da faixa etária atendida em creche e pré-escola) foram coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1999, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). A PNAD permite identificar o perfil da criança atendida, em termos de idade, renda familiar, sexo e raça. Na tabela abaixo, são apresentadas as taxas de cobertura do atendimento educacional às crianças de zero a seis anos, em todo o país, segundo renda familiar per capita.

**TABELA 4**  
Brasil: Taxas de atendimento educacional à criança de zero a seis anos - 1999

Tipo de atendimento	Renda mensal per capita em salários mínimos (\$M)						Total
	0 a 1 \$M	Mais de 1 a 2 \$M	Mais de 2 a 3 \$M	Mais de 3 a 4 \$M	Mais de 4 a 5 \$M	Mais de 5 \$M	
<b>Zero a três anos</b>							
Creche/pré-escola	5,90	7,18	10,55	15,14	21,84	32,51	9,15
<b>Quatro a seis anos</b>							
Creche/pré-escola	42,47	50,47	50,52	48,04	76,21	61,48	52,00
Ensino Fundamental	8,33	8,30	7,49	7,43	7,93	9,27	8,14
<b>Total</b>	<b>50,80</b>	<b>58,77</b>	<b>67,01</b>	<b>76,38</b>	<b>84,15</b>	<b>90,76</b>	<b>60,14</b>
<b>Zero a seis anos</b>							
Creche/pré-escola	22,13	26,16	32,05	39,04	46,78	54,97	28,13
Ensino Fundamental	3,70	3,64	3,29	3,33	3,64	4,25	3,60
<b>Total</b>	<b>25,83</b>	<b>29,80</b>	<b>35,34</b>	<b>42,37</b>	<b>50,42</b>	<b>59,23</b>	<b>31,74</b>

Fonte: IBGE/PNAD 1999 – Tabulação IPEA/DISOC

A PNAD/99 mostra uma taxa de frequência à creche/pré-escola das crianças de zero a três anos, no Brasil, de cerca de 9,2%. Para a faixa de 4 a 6 anos, tem-se uma frequência à creche/pré-escola de 52,1%, além de 8,1% que já se encontram no ensino fundamental. Somadas, são 60,2% das crianças de quatro a seis anos já frequentando escola em 1999. Deve-se considerar que os dados da PNAD não abrangem a zona rural da região Norte, à exceção do estado de Tocantins. Certamente, a frequência à escola na zona rural da região Norte é baixa, o que deve diminuir este percentual.

Observa-se, a partir dos dados da tabela, a grande desigualdade do acesso às creches e pré-escolas no Brasil, por nível de renda familiar, penalizando as crianças mais pobres. A diferença nas taxas de atendimento é especialmente grave no caso das crianças com até três anos de idade, cuja taxa de acesso daquelas oriundas das famílias com renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo é de, aproximadamente, quatro vezes menor do que a taxa observada nas famílias da faixa de renda entre três e cinco salários mínimos per capita.

Uma característica da população infantil é que nela os índices de pobreza são mais elevados. De acordo com dados coletados em 1999, 42% das crianças de zero a seis anos encontram-se em famílias com renda mensal per capita inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, percentual que é bem superior àquele da população em geral.

## **2.2 OS CRITÉRIOS DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS**

São grandes as dificuldades referentes a dados e informações sobre a qualidade dos serviços para a primeira infância. O primeiro problema diz respeito à própria questão

da qualidade, que pode ser definida e avaliada a partir de uma diversidade de perspectivas e concepções que são sempre relativas e provisórias. O segundo problema refere-se à inexistência de uma síntese nacional sobre indicadores integrados de qualidade dos serviços para a primeira infância, bem como de uma metodologia para avaliação dessa qualidade, num contexto de grande diversidade, como é a realidade brasileira. Finalmente, a forma desarticulada, concorrente e fragmentada de implementação das políticas e dos programas dificulta ainda mais descrever e analisar a qualidade dos serviços.

Portanto, neste item, são apresentadas algumas considerações sobre a qualidade dos serviços educacionais oferecidos em **creches e pré-escolas** como uma referência para a discussão da qualidade.

Na estrutura e organização do sistema educacional brasileiro, cabe ao Governo Federal legislar sobre as diretrizes e padrões da educação nacional, coordenar a elaboração e execução do Plano Nacional de Educação e prestar apoio técnico e financeiro aos estados e municípios.

Dando cumprimento às competências que lhes são atribuídas, foram formuladas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, editadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com o Parecer CNE/CEB 22/98 e Resolução CNE/CEB 1/99.

De caráter obrigatório, as diretrizes curriculares devem ser observadas por todas as creches e pré-escolas, públicas e privadas. As diretrizes fundamentam a proposta pedagógica que cada instituição deve elaborar a partir dos seguintes princípios:

- a) princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- b) princípios políticos dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;

- c) princípios estéticos da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade, da qualidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais.

A existência e a utilização dessas diretrizes possuem uma especial relevância para a educação infantil no âmbito público e privado e podem ser consideradas como consistente fator e indicador de qualidade, uma vez que, além de nortear as propostas pedagógicas, significam um forte estímulo à elaboração das mesmas e estabelecem paradigmas para a concepção dos programas e serviços de educação infantil.

Inseridas no conjunto articulado de princípios, critérios e procedimentos das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a formulação dessas diretrizes é medida fundamental para a integração do atendimento da criança de zero a seis anos na estrutura e funcionamento do sistema educacional.

Complementarmente, o MEC produziu e divulgou os Referenciais Curriculares para a Educação Infantil, de caráter não obrigatório, e nos anos de 1999 a 2002 desenvolveu atividades de capacitação de professores para aplicação desses referenciais. Essa capacitação abrangeu parte dos professores das pré-escolas municipais no Programa Parâmetros em Ação.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram complementadas por Diretrizes Operacionais por meio do Parecer CNE/CEB 4/2000 que trata dos seguintes aspectos:

1. Vinculação das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino;
2. Proposta pedagógica e regimento escolar;
3. Formação de professores e outros profissionais;
4. Espaços físicos e recursos materiais

Na repartição de competências entre os diferentes níveis de governo, a responsabilidade pela provisão dos serviços de educação infantil é atribuição prioritária dos

municípios que são sistemas de ensino. Dentro do espírito de colaboração que deve caracterizar a política educacional, em 1998, o MEC produziu, de forma articulada com os Conselhos Estaduais de Educação e representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, a publicação “Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil”.

Paralelamente a estas iniciativas, observa-se uma grande movimentação dos municípios na organização do sistema próprio e na regulamentação da educação infantil. Levantamento realizado, em 2000, constatou a existência de Conselho Municipal de Educação em 1.784 municípios. Embora não exista um diagnóstico nacional sobre o funcionamento desses órgãos, observa-se um crescimento da atuação bem como da articulação entre eles, por meio da UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Da mesma forma que os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação podem ser tomados como ações que evidenciam como a qualidade é definida, também as normatizações municipais sistematizam critérios de qualidade e consolidam as orientações nacionais.

A crescente organização e funcionamento de Conselhos Municipais de Educação e as decorrentes regulamentações específicas para a educação infantil podem ser um bom indicativo da integração da educação infantil aos sistemas de ensino. Por outro lado, apontam consensos sobre a qualidade e sobre o processo de definição da qualidade entendido como descentralizado, participativo e democrático.

A partir do levantamento da regulamentação da educação infantil, elaborado por Conselhos Municipais de Educação de vinte capitais brasileiras, observa-se que as exigências para o funcionamento de creches e pré-escolas concentram-se em cinco eixos:

- existência de proposta pedagógica, currículo e/ou regimento escolar;
- formação de professores e de outros profissionais;
- características do espaço físico e equipamentos básicos;
- razão professor/ criança;
- vinculação ao sistema de ensino.

Além de definirem critérios, ao implementarem o processo de credenciamento e autorização das creches e pré-escolas, os municípios desenvolvem procedimentos compartilhados entre conselho de educação e o órgão executivo da área (secretaria de educação) que, basicamente, visam assegurar a qualidade definida. Considerando-se que as autorizações de funcionamento são atribuídas por período determinado, a exigência de renovação aponta a perspectiva de um processo de monitoramento. Entretanto, o desenvolvimento de estratégias, instrumentos e sistemáticas de monitoramento da qualidade constituem um ponto crítico da política. São necessários dados mais detalhados de nível municipal sobre política de supervisão e sobre o atendimento.

Sinteticamente, conclui-se que, embora não exista um sistema nacional de avaliação do atendimento em creches e pré-escolas, constata-se, por meio das Resoluções dos Conselhos de Educação (na forma como são elaboradas e implementadas, na abrangência e no conteúdo), um significativo esforço e avanço de caráter nacional na construção de critérios de qualidade para a educação infantil.

Duas questões merecem destaque nesse processo uma vez que aparecem de forma imprecisa ou ambígua nas regulamentações.

A primeira refere-se à indefinição das chamadas entidades equivalentes à creche. A legislação brasileira é clara quanto à possibilidade de o atendimento educacional às crianças de zero

a três anos ser efetuado em creches ou entidades equivalentes, o que, conseqüentemente, significa que “as equivalentes” integram o sistema educacional e estão sujeitas às regras de funcionamento do mesmo. No Brasil, o atendimento à faixa etária de zero a três anos cresceu à margem do sistema educacional em programas alternativos, informais. Em geral, esses programas vinculam-se ao setor da Assistência Social, funcionam em espaços comunitários ou domésticos, não exigem qualificação profissional e são ofertados a uma população vulnerabilizada que não tem acesso às creches. Como concretamente este atendimento responde ao direito da criança à proteção e à educação e, historicamente, se caracterizara como um “atendimento educacional pobre para pobre”, questiona-se se estes serviços são equivalentes à creche. De modo geral, a indefinição desta questão nas regulamentações nacional, estaduais e municipais fragiliza a precária articulação entre os setores da Assistência Social e da Educação, bem como a gestão e o financiamento das ações voltadas para a primeira infância.

A segunda questão expressa-se na ambigüidade referente à formação do professor, diretor e outros profissionais. Observa-se um consenso quanto à formação do professor conforme previsto no artigo 62 da LDB (ver item 2.4). O mesmo não ocorre com a formação do diretor (nível médio, modalidade normal, Pedagogia ou pós-graduado). O aspecto mais complexo, entretanto, relaciona-se a um profissional geralmente denominado assistente, auxiliar ou monitor. Algumas regulamentações municipais prevêm esse profissional com formação de ensino fundamental, o que é objeto de discordância de especialistas da área, para quem não se admitiria profissional não qualificado em nível médio atuando diretamente com as crianças.

Ainda sobre a qualidade de creches e pré-escolas, é importante destacar alguns objetivos e metas do Plano Nacional de Educação que, embora não tenham sido alcançados,

enquadram-se na mesma perspectiva de melhoria e avaliação da qualidade. São especialmente significativas as medidas propostas relativas à implementação das diretrizes curriculares; à elaboração de padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento de creches e pré-escolas; à definição de mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência social; ao estabelecimento de programa nacional de formação dos profissionais da educação infantil.

### **2.3 RECURSOS FINANCEIROS: FONTES E CANAIS DE DISTRIBUIÇÃO**

Os dados sobre os recursos financeiros destinados aos serviços para a primeira infância são bastante deficientes. Em primeiro lugar, porque os recursos aplicados pelo setor Educação estão vinculados ao nível municipal, não existindo levantamento nacional sobre os mesmos. Em segundo lugar, porque, apesar de a responsabilidade legal ser da Educação, no nível federal, a maior alocação de recursos para o atendimento em creches e pré-escolas está no Ministério da Assistência Social. Em terceiro lugar, porque não há informações sobre o financiamento dos serviços informais.

Aqui se buscará mostrar um quadro geral dos recursos destinados aos **serviços formais de creches e pré-escolas**. Conforme já mencionado, esse atendimento, na esfera pública, tem como principal responsável a instância municipal, embora a lei preveja que a União e os Estados devem prestar assistência técnica e financeira aos municípios.

Para compreender a questão do financiamento da educação infantil, é necessário considerar a legislação que trata dos recursos para toda a educação. A Constituição brasileira prevê uma vinculação de receitas públicas (impostos

e contribuições sociais) arrecadadas pelas três esferas de governo à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos seguintes percentuais: a União aplica 18% dos recursos oriundos das receitas de impostos federais a ela destinados; os Estados e os Municípios aplicam 25% das receitas de impostos que arrecadam como também daquelas que lhes são transferidas. A lei prevê que, dos recursos vinculados dos Estados e Municípios, um mínimo de 60% seja destinado ao ensino obrigatório (oito anos de ensino fundamental). Para tanto, foi constituído, em cada unidade da federação, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), composto dos 60% dos recursos vinculados, os quais são distribuídos às redes estadual e municipal segundo o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada rede. Prevê-se que os municípios apliquem os recursos vinculados restantes na educação infantil. Verifica-se, entretanto, que, para grande parte dos municípios, esses recursos são insuficientes, tanto porque a arrecadação municipal é pequena, quanto porque, muitas vezes, os recursos do Fundef são insuficientes para o ensino fundamental.

Uma das estratégias nacionalmente utilizadas para ampliar o atendimento é o repasse de recursos públicos a instituições privadas por meio de convênio. É de grande relevo assinalar que dos 24.907 estabelecimentos privados registrados pelo Censo de Educação Infantil, em 2000, um percentual expressivo (20%) tem nos convênios com o setor público a sua principal fonte de financiamento.

O setor Assistência Social destina recursos para as instituições de educação infantil públicas ou conveniadas com o setor público (creches e pré-escolas privadas sem fins lucrativos). Esses recursos devem ser aplicados no atendimento de crianças de famílias pobres (com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo). A União repassa, mensalmente, R\$ 8,51 para

atendimento em tempo parcial (4 horas diárias) e R\$ 17,02 para tempo integral (cerca de 8 horas), para cada criança atendida. Esse repasse é feito do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais da área. O total de recursos repassados, nos últimos anos, tem sido de cerca de R\$ 250 milhões/ano, para o atendimento de 1,66 milhões de crianças.

O Ministério da Educação presta assistência financeira a municípios, para o quê conta, entretanto, com recursos bastante limitados (por volta de R\$15 milhões de reais, por ano). Esses recursos financiam ações de capacitação de professores e aquisição de material didático para os alunos, atendendo apenas alguns municípios com menores índices de desenvolvimento humano (IDH). Esses recursos beneficiam apenas as pré-escolas municipais, não incluindo as creches.

As pré-escolas (mas não as creches) públicas e filantrópicas estão incluídas no programa federal da Merenda Escolar, na base de R\$ 0,06 por dia letivo, por criança. Esse valor é menos da metade daquele destinado aos alunos do ensino fundamental público (R\$ 0,13). Estima-se que anualmente R\$ 45 milhões têm sido destinados à merenda dos alunos da pré-escola.

Dos serviços não formais destinados à criança pequena no Brasil, destaca-se o prestado pela Pastoral da Criança, vinculada à Igreja Católica. Trabalhando com voluntárias, a Pastoral acompanha crianças (pesando-as regularmente) e famílias pobres, orientando-as quanto à nutrição, à utilização de soro caseiro em casos de diarréias e aos aspectos gerais do desenvolvimento infantil. Os recursos financeiros da Pastoral da Criança advêm, em grande parte, de campanhas promovidas pela mídia e de repasses dos Ministério da Saúde e do Ministério da Assistência Social. No ano 2000, a Pastoral acompanhou 1,5 milhão de crianças de zero a seis anos, contando com o trabalho de 130 mil voluntárias em todo o país.

## 2.4 FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) prevê que o docente da educação básica deve possuir formação em nível superior, em cursos de licenciatura, admitindo para a educação infantil e para as quatro primeiras séries do ensino fundamental, como formação mínima, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. Os dirigentes e especialistas das instituições de educação básica devem possuir formação de graduação em pedagogia ou pós-graduação.

Segundo resultados do Censo Escolar 2001, dos professores que atuam na educação infantil, 69,2% possuem curso médio completo e 20,8% possuem curso superior. Na região Nordeste, estes últimos correspondem a apenas 7,1%.

**TABELA 5**

Proporção de funções docentes da educação infantil por grau de formação – Brasil e grandes regiões - 2001

Educação Infantil	Total de docentes	Grau de formação			
		Fundamental		Médio completo	Superior completo
		Incompleto	Completo		
Brasil	352.706	3,2	6,8	69,2	20,8
% Urbana	100,0	2,0	4,4	68,9	24,7
% Rural	100,0	8,4	17,1	70,5	4,0
Norte	26.568	4,2	11,1	81,0	3,7
Nordeste	120.041	5,1	11,2	76,5	7,1
Sudeste	137.085	1,4	2,6	63,1	32,9
Sul	49.217	3,3	6,3	63,0	27,5
Centro-Oeste	19.795	2,1	4,8	66,7	26,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Notas: a) O mesmo docente pode atuar em mais de um estabelecimento

b) Educação infantil inclui creche, pré-escola e classe de alfabetização

Como ainda existem professores sem a qualificação prevista em lei, o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2011 estabelece, como meta, um Programa Nacional de

Formação dos Profissionais de Educação Infantil para garantir que todos os dirigentes de instituições deste nível de ensino possuam, no prazo de cinco anos, formação em nível médio e, em dez anos, nível superior. Todos os(as) professores(as) também deverão ter nível médio em cinco anos e 70% deles(as), nível superior em dez anos.

Os prazos estipulados no PNE são desafiadores. As exigências de formação implicam retorno à escola por parte dos profissionais de educação infantil que não concluíram o Ensino Fundamental e Médio, por meio de programas supletivos especiais, e também de programas de formação em serviço.

Outro problema é que a graduação em pedagogia não oferece uma formação específica para docentes da educação infantil. Embora a legislação nacional preveja a possibilidade de que os professores sejam formados por treinamento em serviço, esta possibilidade não está regulamentada. Cada programa local estabelece seus critérios e programas de treinamento, o que não necessariamente equivale à graduação.

### **3. A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS**

#### **3.1 FRAGMENTAÇÃO DAS AÇÕES**

A história de formulação e implementação dos programas destinados à criança de zero a seis anos no país é marcada pela fragmentação e pela não existência de um projeto nacional que priorize o atendimento integral da criança. Como resposta à legislação e aos compromissos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, vários programas e serviços foram implantados nos diferentes ministérios, sem articulação intersetorial e sem interlocução com os antigos programas e serviços. Assim, o Brasil conheceu, nos últimos anos, uma multiplicação de programas nos diferentes ministérios, que foram implantados de forma fragmentada, sem sistema de informação consistente e articulado e sem processo de avaliação do impacto das ações, serviços e programas na melhoria de vida da população. A duplicação e a fragmentação das ações são observadas tanto entre os ministérios quanto dentro deles, entre os vários programas e ações.

A fragmentação mais evidente ocorre entre as áreas de educação e de assistência social, que ainda não têm clareza de suas atribuições específicas e de como integrá-las. Esta desintegração não ocorre apenas no âmbito federal, mas também no de muitos municípios. Decorre da história da

educação infantil no País, que se desenvolveu em trajetórias diferenciadas: o atendimento das crianças de famílias mais afluentes e/ou com idade mais próxima da escolar foi oferecido pelo sistema educacional, nas pré-escolas ou jardins de infância, de tempo parcial; para as famílias mais pobres e abrangendo toda a faixa etária de zero a seis anos, foi a área de assistência social que expandiu a oferta, com ênfase na função de guarda.

Somente a partir da Constituição de 1988, a creche (para crianças com menos de três anos) passa a ser reconhecida como um serviço de natureza educacional e, apenas com a LDB, de 1996, torna-se exigência que todas as creches e pré-escolas se integrem aos sistemas de ensino. Vive-se, portanto, no Brasil, um momento de indefinição quanto à política de educação infantil, pois, apesar de reconhecidas como primeira etapa da educação básica, as creches e pré-escolas não contam com recursos suficientes no orçamento da educação; a instituição de âmbito federal que possui recursos financeiros para o atendimento continua sendo a da assistência social.

Quanto ao âmbito local, é difícil fazer afirmações de caráter geral. O Brasil é um país continental; tem mais de 5.000 municípios e esses são muito heterogêneos entre si. Incluem cidades como São Paulo, com 10,5 milhões de habitantes, e um grande número de outras com menos de 5 mil pessoas. Nos últimos anos, alguns municípios vêm realizando reformas administrativas, com o intuito de promover uma articulação das ações de governo, mas não existem informações consolidadas sobre experiências desta natureza que coloquem a criança de zero a seis anos como uma prioridade. É possível afirmar, sem muito risco de erro, que a fragmentação dos serviços destinados à criança de zero a seis anos se reproduz na maioria dos municípios.

### 3.2 INICIATIVAS PARA A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES MINISTÉRIOS

Com o objetivo de “articular, coordenar e supervisionar as ações das políticas federais voltadas para o desenvolvimento da primeira infância”, em 27 de dezembro de 2000, foi criado (por meio de decreto presidencial) o Comitê da Primeira Infância<sup>7</sup>, no âmbito do Programa Comunidade Solidária<sup>8</sup>, subordinado à Casa Civil da Presidência da República.

O Comitê foi composto pelo Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária (que o preside), por dois representantes do Ministério da Saúde, três do Ministério da Educação, um do Ministério da Previdência e Assistência Social, um do Ministério da Cultura e um do Ministério Público Federal; por dois representantes de entidades não-governamentais e um representante de cada organismo internacional envolvido com o trabalho na área da Primeira Infância. O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê deveriam ser providos pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, tendo sido constituída uma coordenação executiva responsável pela realização de suas ações.

---

<sup>7</sup> Para o Comitê, o conceito de primeira infância é entendido como os primeiros anos de uma criança, incluindo a gestação, até os seis anos de idade.

<sup>8</sup> *Comunidade Solidária* é um programa do governo federal, concebido e implantado durante o mandato que se expirou em 2002. Propõe novas formas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social, por meio da criação de mecanismos de integração e coordenação dos programas sociais do governo nas áreas mais pobres do país e, ao mesmo tempo, pela mobilização da sociedade civil para participar desse empreendimento. O objetivo é incluir os segmentos mais pobres da população no processo de desenvolvimento social e econômico através de uma mobilização nacional tanto do governo quanto da sociedade civil.

Em 2001, o Comitê passou por mudanças estruturais e operacionais que resultaram na transformação da sua concepção de trabalho. Planejou-se publicar um “Guia referencial para Gestores Municipais, sobre políticas intersetoriais em favor da infância”, implantar comitês da primeira infância nos municípios incluídos no Programa Comunidade Solidária e capacitar seus gestores para o desenvolvimento de políticas públicas articuladas para a criança de zero a seis anos.

Em 2002, a coordenação executiva do Comitê da Primeira Infância atuou junto a fóruns de desenvolvimento local integrado sustentável (DLIS), sensibilizando-os para a criação de comitês locais de articulação das ações dirigidas à criança de zero a seis anos. Até dezembro de 2002, 394 municípios brasileiros haviam criado ou estavam em fase de estudo para implementação dos Comitês Locais da Primeira Infância<sup>9</sup> e o “Guia referencial para gestores municipais” foi publicado.

A constituição do Comitê Nacional da Primeira Infância, embora caracterizada como uma iniciativa para a articulação das ações, não foi colocada na agenda das prioridades do governo federal até 2002. Dentre os fatores que contribuíram para que não se conseguisse atingir a meta de articular as políticas e ações em favor da infância, destacamos: a fragmentação interna dos Ministérios; a falta de um projeto nacional para a criança de zero a seis anos; e a designação de representantes, de igual nível hierárquico, que não tinham poder de decisão e de influência nos respectivos Ministérios. Com o novo governo que se instalou em 2003, o Comitê da Primeira Infância deixou de existir.

---

<sup>9</sup> Este dado consta da publicação do Comitê “Criança Brasileira: Prioridade na agenda política” (dezembro de 2002) e não permite precisar o número de comitês locais em funcionamento efetivo.

No programa de política educacional do governo que tomou posse em janeiro de 2003, prevê-se a criação da Câmara da Infância e da Adolescência, vinculada ao Ministério da Educação, a ser composta por representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e da Justiça. Seu objetivo é estabelecer uma política integrada para a infância e a juventude. No entanto, durante os três primeiros meses de governo, nenhuma ação foi anunciada neste sentido.

## 4. SUGESTÕES PARA A MELHORIA DOS SERVIÇOS

Este estudo evidencia a necessidade de maiores (1) investimentos em pesquisas que permitam o conhecimento das experiências locais de serviços destinados à primeira infância e de (2) criação de sistemas de informações adequados para o acompanhamento e a implementação de políticas públicas.

Quanto à melhoria das ações de cuidado e educação da criança de zero a seis anos, há **iniciativas planejadas** e previstas legalmente que precisam ser, com urgência, implementadas. Entre elas, destacam-se:

- a) A regulamentação do regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios no que tange à educação, previsto na Constituição e na LDB. Esta regulamentação explicitaria as competências e as formas de cooperação solidária entre as três esferas, com a possibilidade de solucionar um dos entraves fundamentais ao desenvolvimento das políticas para a educação infantil que é a insuficiência de recursos financeiros para o atendimento em muitos municípios.
- b) A definição de padrões de qualidade de creches e pré-escolas. Previsto também na LDB e no PNE, há necessidade de que sejam tomadas providências, pelo MEC, no sentido de encaminhar ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei ou medida provisória, proposta de padrão mínimo de qualidade de ensino.

- c) A definição de um valor mínimo anual por aluno. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou definido um prazo de cinco anos para que o valor mínimo anual por aluno corresponda ao custo aluno qualidade. Esse prazo terminou em setembro de 2001 e ainda não se estabeleceu esse mínimo.
- d) O cumprimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação 2001-2011. São 25 as metas, abrangendo a expansão do atendimento e várias medidas de melhoria da qualidade que devem ser atingidas em prazos definidos. As previstas para um ano caracterizam-se como não alcançadas.

Com a implementação do que já está previsto nos instrumentos legais, o Brasil avançará significativamente nas políticas para a infância. O aparato legal referente aos direitos da criança, no Brasil, é bastante desenvolvido. Há, entretanto, uma carência de decisão política concertada no âmbito governamental que possibilite a criação de mecanismos adequados para a implementação desses instrumentos.

# SIGLAS

CEB	Câmara de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
Fundef	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância