

PRODUTO 2 – DOCUMENTO TÉCNICO B
Instrumento de acompanhamento da expansão da oferta da
educação infantil, urbana e rural¹

Este documento tem por objetivo sugerir indicadores, bases de dados e períodos considerados adequados para o acompanhamento da expansão da oferta da educação infantil a partir da normatização de dois dispositivos legais: a meta 1 do Plano Nacional de Educação (2011-2020); a cláusula referente à implementação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola às crianças de 4 e 5 anos de idade instituída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), atualizada, em 2013, conforme a Emenda Constitucional 59/09, entre outras.

A necessidade desse acompanhamento decorre da eventual atuação de movimentos antagônicos na implementação desses dispositivos:

- tendências positivas, no sentido de reconhecimento social e político da importância da educação infantil para o desenvolvimento humano, social e econômico;
- tendências deletérias observadas em cenário latino-americano quando da implementação da obrigatoriedade da pré-escola, particularmente, na Argentina, Colômbia e México;
- ações do Governo Brasileiro, especialmente do Ministério da Educação, visando ampliar a oferta e melhorar a qualidade para ambas etapas da educação infantil (creche e pré-escola), a partir de novos programas e da implementação de diretrizes legais anteriormente estipuladas (como as Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil) e a criação e implementação de novos programas (como o ProInfância).

Para responder ao objetivo, este documento foi organizado em quatro partes: na primeira, a partir de uma breve síntese da literatura sobre a questão, levantam-se as principais macro tendências que vêm sendo assinaladas na oferta da educação infantil brasileira, bem como pontos observados e aventados referentes ao impacto na educação infantil da implementação da obrigatoriedade do ensino pré-escolar; na segunda, efetua-se uma ponderação sobre possibilidades e limites das bases de dados que coletam informações educacionais – censos demográficos, pesquisas nacionais por amostra de domicílio (PNADs e PNADCs), censos escolares –, para sustentar a elaboração dos indicadores de acompanhamento; na terceira, encontra-se a proposta de plano tabular para acompanhamento e indicações de desdobramentos; na quarta, indica-se um cronograma

¹ Documento elaborado por Fúlvia Rosemberg, fevereiro 2014.

Nos três tópicos indicados, procura-se responder ao instituído pelo Projeto 914BRZI041 Edital nº 12/2013 (UNESCO) para esta etapa, a saber: “Produto 2 – Documento Técnico ‘B’, contendo proposta de instrumento de acompanhamento da expansão da oferta da educação infantil, urbana e rural a partir da base de dados do INEP e IBGE, selecionando os indicadores e variáveis, estabelecendo o período de abrangência do estudo, as tabulações e o cronograma”.

A elaboração deste documento se apoiou em uma revisão da versão atual da LDB (2013) e em quatro textos preparados pela consultora para as seguintes instituições: ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa em Educação) *Educação pré-escolar obrigatória* (Rosemberg, 2009/2012), particularmente o Capítulo 2, “Obrigatoriedade da educação pré-escolar em cenário internacional”; para o MEC/SEB/COEDI - *Estudo exploratório sobre cálculo de idade: subsídios para discussão*, elaborado como Parte 1 dos documentos previstos no Termo de Referência nº 10/04/2013 (UNESCO/MEC/SEB, 2013) e *Subsídios para o aprimoramento da conceituação de creche e pré-escola nos inquéritos domiciliares do IBGE*, elaborado como Parte 2 dos documentos previstos no mesmo termo de referência (nº 10/04/2013); e no Relatório 2 volume 1 da Pesquisa Nacional sobre educação infantil no campo, *Análise dos dados quantitativos das condições educacionais de crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural* (MEC/SECADI/SEB/COEDI, 2012).

1. Tendências da oferta da educação infantil brasileira

Dois aspectos serão aqui abordados: padrão da oferta da educação infantil brasileira nos últimos anos; impactos reais ou eventuais decorrentes da implementação da obrigatoriedade do ensino pré-escolar para crianças de 4 e 5 anos na educação infantil.

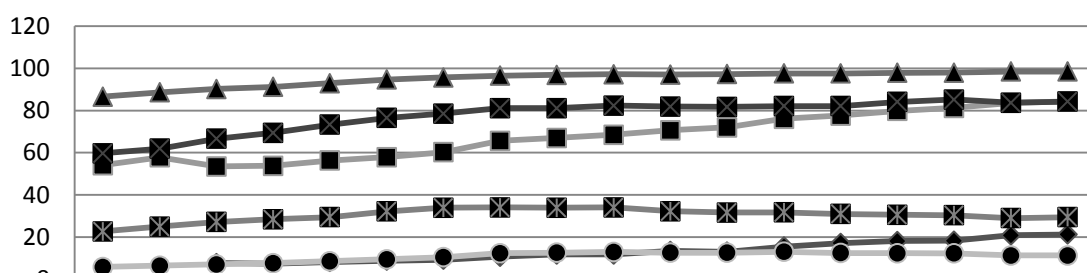
1.1. Padrão de oferta da educação infantil brasileira

Do ponto de vista de uma análise das macro tendências, o padrão da oferta da educação infantil brasileira pode ser resumido nos seis pontos apresentados abaixo.

- a) Disponibilidade de dados de boa qualidade (subutilizados), a despeito de aspectos a serem melhorados quanto à precisão conceitual (IBGE) e procedimentos para cálculo de idade (censo escolar).²
- b) Expansão na última década, mas que não permitiu atingir o estipulado pelo PNE 2001-2011 (Plano Nacional de Educação), tendo-se atingido, em 2012, taxas de frequência à creche ou escola de 21,5% para crianças de até 3 anos e de 84,3% para criança entre 4 e 5 anos (gráfico 1).

² Para uma descrição pormenorizada reportar-se aos documentos A1 e A2 elaborados em 2013, no contexto deste contrato.

Gráfico 1. Taxa de frequência creche ou à escola segundo as faixas etárias. Brasil, 1992-2012



	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
● 0 a 3 anos			7,6	7,4	8,1	8,7	9,2	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,4	17,1	18,1	18,2	20,8	21,2
■ 4 a 6 anos	54,1	57,8	53,5	53,8	56,3	57,9	60,2	65,6	67,0	68,5	70,6	72,0	76,1	77,6	79,8	81,3	83,6	84,3
▲ 7 a 14 anos	86,6	88,6	90,2	91,2	93,0	94,7	95,7	96,5	96,9	97,2	97,1	97,3	97,6	97,6	97,9	98,0	98,5	98,5
⊠ 15 a 17 anos	59,7	61,9	66,6	69,4	73,3	76,5	78,5	81,1	81,1	82,3	81,9	81,7	82,1	82,1	84,1	85,2	83,7	84,2
⊞ 18 a 24 anos	22,6	24,9	27,1	28,4	29,4	32,1	33,9	34,0	33,9	34,0	32,2	31,6	31,7	30,9	30,5	30,3	28,9	29,4
● 25 a 29 anos	5,8	6,4	7,0	7,6	8,5	9,4	10,4	12,3	12,5	12,9	12,5	12,5	13,0	12,4	12,3	12,2	11,2	11,2

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE). Elaboração: Disoc/Ipea 1992 a 2009. Pnads 2011 e 2012 retirado do BME (Rosemberg e Artes, 2013)

c) Um expressivo número de crianças entre 0 e 5 anos fora da creche ou escola, correspondendo a 8,3 milhões de crianças de até 3 anos e 1,1 milhão de crianças de 4 e 5 anos em 2010 (Censo Demográfico 2010), o que significaria integrar ao sistema educacional, até 2020 (conforme PNE), pelo menos 4.181.459 tendo até 3 anos e até 2016 (LDB), 1.154.570 crianças tendo entre 4 e 5 anos.

d) Desigualdades no acesso à educação infantil conforme variáveis sócio-econômicas, étnico-raciais, regionais, localização domiciliar (quadro 1).

Quadro 1. Taxas de frequência à creche ou escola de crianças de 0 a 6 anos por localização e variáveis selecionadas. Brasil, 2010.

Variáveis selecionadas	Urbana		Rural		Total	
	Idades		Idades		Idades	
	0 a 3	4 e 5	0 a 3	4 e 5	0 a 3	4 e 5
Sexo						
Homem	26,2	82,9	11,9	66,7		
Mulher	25,9	83,1	12,3	68,6		
Cor/raça						
Branca	27,8	84,0	10,8	65,9		
Negra*	24,1	82,0	13,0	69,4		
Região						
Norte	14,5	75,9	9,3	54,2		
Nordeste	24,5	89,0	15,1	80,3		
Sudeste	29,6	85,8	9,5	60,7		
Sul	29,6	72,3	9,9	53,0		
Centro-oeste	19,9	75,0	5,9	45,3		
Renda (quartil)						
1º	19,3	77,1	11,9	67,5		
2º	23,4	81,8	11,5	66,8		
3º	29,7	86,4	14,0	68,9		
4º	40,0	93,0	18,2	75,0		
Total geral	26,0	83,0	12,1	67,6		

Fonte: microdados do *Censo Demográfico 2010*, apud Rosenberg e Artes (2012). *Conjunto de crianças declaradas pretas e pardas.

e) Melhoria lenta e desigual da qualidade da oferta, com inadequações persistentes quanto a padrões desejáveis de infraestrutura e equipamentos e que mantém desigualdades equivalentes às aquelas observadas nas taxas de frequência (quadro 2).

Quadro 2. Informações seletas sobre indicadores de qualidade em estabelecimentos com oferta de educação infantil.* Brasil, 2010.

Item: a escola dispõe de	Urbana	Rural	Diferenciada rural	Total
Regulamentação	83,5	64,3	51,9	74,9
Água RP **	94,5	25,8	16,0	63,4
Energia elétrica RP **	99,9	80,8	70,8	91,2
Berçário	22,4	0,8	0,1	12,6
Parque infantil	58,6	5,8	2,4	34,7
Sanitário adequado à EI	45,7	3,9	2,0	
Biblioteca	36,0	9,1	7,8	23,8
Cozinha	90,2	85,6	74,0	88,1

Fonte: microdados do *Censo Escolar 2010*, apud Rosenberg e Artes (2012).

* Percentual de estabelecimentos que informaram dispor do item. ** RP – rede pública.

f) Aumento progressivo da escolaridade dos(as) docentes, mas que aponta para necessidade de progressão e superação de desequilíbrios regionais (quadro 3).

Quadro 3. Funções docentes em educação infantil por níveis de escolaridade selecionadas*, grandes regiões e localização. Brasil, 2010 (%).

Regiões	Urbano		Rural		Total	
	Normal magistério	Superior	Normal magistério	Superior	Normal magistério	Superior
Norte	42,6	39,2	62,3	14,5	48,2	32,1
Nordeste	47,0	30,6	63,4	20,5	52,3	27,3
Sudeste	27,4	51,8	37,6	48,8	27,7	51,7
Sul	28,2	46,4	21,3	58,6	27,9	47,1
Centro-oeste	19,1	51,7	19,2	52,2	19,1	51,7
Brasil	31,3	46,2	56,1	26,5	34,3	43,8

Fonte: microdados do *Censo Escolar 2010*, apud Rosemberg e Artes (2012).

*Foram selecionados apenas dois níveis de escolaridade para facilitar a comparação e que respondem por mais de 70% das funções docentes em cada região.

Prevê-se que tais componentes, destacados para 2010 e outros mais, tenderão a ser flexionados pela implementação gradual das metas do PNE para o período, bem como pela implementação gradativa da extensão da obrigatoriedade do ensino, particularmente, neste caso, para crianças de 4 e 5 anos. Por esta razão, será apresentada, no próximo tópico, uma breve síntese sobre impactos associados ou decorrentes da introdução da obrigatoriedade do ensino pré-escolar, conforme a literatura vem apontado.

1.2. Impactos observados e aventados da obrigatoriedade da pré-escola na educação infantil

A despeito da reduzida bibliografia disponível, foi possível localizar algumas pesquisas que, direta ou indiretamente, captaram ou sugeriram impactos da implementação de legislação que instituiu a obrigatoriedade de frequência à pré-escola na América Latina no geral, e no Brasil, em particular.

No quadro 4 foram transcritas informações disponíveis em 2006 sobre o número de países latino-americanos que haviam implementado a obrigatoriedade de frequência à pré-escola, de acordo com documento da UNESCO (2006), lembrando que tais informações, além de não atualizadas, muitas vezes podem suscitar questionamentos quanto à qualidade da informação.

Quadro 4. Informações seletas sobre obrigatoriedade da pré-escola na América Latina.

Região	Ano de adoção da lei	Idade em que se inicia obrigatoriedade da educação	Número de anos de educação pré-primária obrigatória
<i>América Latina e Caribe</i>			
Argentina	1993	5	1
Colômbia	1994	5	1
Costa Rica	1997	4 ou 5	1 ou 2
República Dominicana	1996	5	1
El Salvador	1990	4 a 6	
México	2002	5*	1
Panamá	1995	4	1
Peru	2004	3	3
Uruguai**	(1998)	5	1
Venezuela	1999	4	2

Fonte: UNESCO (2006, p. 130, tabela 6.8) apud Rosemberg (2009/2012, p. 14).

* O México instituiu a obrigatoriedade de modo escalonado.

** Na tabela da UNESCO (2006) não aparece a data de sanção da lei no Uruguai. Conforme Didonet (2013, p. 125), ela data de 1998.

Informações mais atualizadas sobre os países do Mercosul (Didonet, 2013, p. 35) assinalam que o Uruguai, em 2009, instituiu a obrigatoriedade de frequência à pré-escola a partir dos 4 anos, que na Argentina, “a obrigatoriedade entrou na lei geral de educação em 2006” (p. 35) e que, no Paraguai, a educação escolar “é obrigatória aos 5 anos, como ‘pré-escolar’, mas já não integra a educação infantil” (Didonet, 2013, p. 35).

Foi possível localizar alguns estudos que analisaram características (inclusive impacto) da implementação da obrigatoriedade do ensino pré-escolar na América Latina, cujos resultados foram sintetizados no quadro 5.

Quadro 5. Características da implementação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola. América Latina.

- A legislação data dos anos 1990, com retomada contemporânea.
- A legislação se refere, habitualmente, à obrigatoriedade na idade imediatamente anterior ao ingresso no ensino fundamental, com um ano de duração.
- Aparentemente, a legislação se refere à obrigatoriedade de matrícula/ frequência e não de oferta.
- Convivência, no mesmo país, de obrigatoriedade de matrícula/ frequência na pré-escola e modelos “não formais”, especialmente para crianças pequenas.
- Expansão da taxa de frequência na idade/etapa após introdução da obrigatoriedade. A universalização da cobertura para a idade obrigatória não parece ter sido atingida em nenhum dos países que adotou tal prescrição.
- A expansão da taxa de cobertura para a idade obrigatória varia de país para país.
- A expansão da cobertura ocorre, também, em alguns países, com o aporte do setor privado, cuja participação pode variar muito de país para país.
- A expansão da cobertura na idade obrigatória pode se associar à redução da expansão em idades/etapas anteriores da educação infantil.
- A obrigatoriedade não elimina iniquidades regionais, rural-urbanas, de renda domiciliar per capita e de pertença étnico-racial no acesso à educação pré-escolar e na qualidade da oferta.
- A obrigatoriedade e a extensão da cobertura decorrente podem fazer abaixar indicadores de qualidade.

- Observaram “primarização” da pré-escola, aumento das taxas de evasão na pré-escola, dificuldade para propiciar formação docente.
- Foram localizados dados precisos sobre o impacto da obrigatoriedade na cobertura da faixa etária equivalente à da creche.
- Foram localizados informações sobre mecanismos legais para forçar os pais ao o cumprimento da obrigatoriedade.
- Foram localizados informações sobre impactos na família (cancelamento, ou não, de programas do tipo bolsa família, por exemplo, para pais que não respeitem a obrigatoriedade) da instituição da obrigatoriedade.
- Mais atenção (inclusive recursos) (sem dados) do setor público à idade obrigatória e menor atenção (inclusive recursos) a idades anteriores (Didonet, 2012, p. 105).

Fontes secundárias: Batiuk e Itzcovtch (2005), Choi (2004), Diker (2001), Martinez e Myers (2008), Umayahara (2005), UNESCO (2006). Fonte primária: base de dados *Google*, informações atualizadas em fevereiro de 2014 a partir de Rosemberg (2009/2012).

No Brasil, projeto de pesquisa sob responsabilidade de Maria Luiza Rodrigues Flores (2012) da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), sobre o “monitoramento das políticas públicas para a educação infantil no Rio Grande do Sul (...) sobre a implementação da emenda constitucional 59/09”, bem como acompanhamento efetuado pelo TCE (Tribunal de Contas do Estado, 2010) assinalam as mesmas preocupações e tendências quanto à redução de vagas para crianças de até 3 anos e o atendimento em tempo integral.

Por outro lado, pesquisa realizada junto a 30 especialistas brasileiros por ocasião da votação da EC 59/09 (Rosemberg, 2009/2012) mostrou, dentre as respostas de uma maioria contrária à instituição da obrigatoriedade do ensino pré-escolar, uma preocupação com: a “cisão” entre creche e pré-escola quanto a recursos, extensão e qualidade da oferta; aumento do número de crianças por turma; redução do atendimento em tempo integral; estagnação ou redução do nível de formação de docentes; “primarização” da pré-escola³; ingresso precoce em etapas de ensino posteriores às previstas por lei para a idade.

A sistematização dessas observações conduziu à elaboração de uma matriz (quadro 6), na qual foram reunidos eventuais ou efetivos pontos de impacto decorrentes da implementação da obrigatoriedade de ensino pré-escolar e que constituem o ponto de partida para a proposta de instrumentos para o acompanhamento.

³ “Primarização” consiste na aproximação ,em português, ao termo *schoolification*, indicando a adoção na educação infantil de práticas pedagógicas mais usuais a partir do ensino fundamental.

Quadro 6. Matriz de impactos observados ou aventados pela literatura na implementação da legislação de obrigatoriedade de matrícula na pré-escola.

Etapas		
Categorias da oferta	Anterior à obrigatoriedade	Correspondendo à obrigatoriedade
Acesso	Redução/manutenção <ul style="list-style-type: none"> • Setor público x setor privado 	Ampliação <ul style="list-style-type: none"> • Setor público x setor privado
Equidade	Ampliação/manutenção de desigualdades <ul style="list-style-type: none"> • Etária • Regional • Econômica • Étnico-racial • Localização • Trabalho materno 	Ampliação/manutenção de desigualdades <ul style="list-style-type: none"> • Etária • Regional • Econômica • Étnico-racial • Localização
Qualidade	Redução/manutenção <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de docência • Qualificação docente • Número de crianças por turma e por docente • Estabelecimento • Equipamento • Material pedagógico • Duração da jornada 	Redução/manutenção <ul style="list-style-type: none"> • Qualificação docente • Número de crianças por turma e por docente • Estrutura física • Estabelecimento • Equipamento • Material pedagógico • Duração da jornada

Fonte: a partir de Rosenberg (2009/2012).

Para que esta matriz genérica possa originar indicadores de acompanhamento é necessário analisar as disponibilidades e os limites das fontes de dados para sustentar tal objetivo, questão tratada a seguir.

2. Disponibilidades e limites das fontes de dados

Uma análise dos componentes transcritos no quadro 6 poderia sugerir que tanto os dados coletados nas pesquisas domiciliares do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), quanto aqueles coletados pelos censos escolares sob responsabilidade do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”) permitiriam construir indicadores que dessem conta do acompanhamento da implementação do ensino pré-escolar obrigatório aos 4 e 5 anos. Porém, como já apontado nos dois estudos anteriores deste contrato, ambos instrumentos podem apresentar limitações quando se consideram as particularidades da educação infantil frente a outras etapas da educação básica, além das prescrições legais. Portanto, visando apoiar a escolha judiciosa de indicadores para o monitoramento, efetuou-se uma releitura da LDB versão 2013, procurando captar nuances conceituais que poderiam interferir na delimitação de indicadores e, conseqüentemente, das fontes de dados.

2.1. Educação infantil e obrigatoriedade de ensino na LDB⁴

As principais diretrizes localizadas na LDB (versão 2013), e que podem ter impacto na escolha e definição de indicadores para acompanhamento, foram sistematizadas abaixo:

- idade e etapa de ensino constituem critérios fundamentais para conceituar e estabelecer limites do ensino obrigatório (Título III, Art. 4º, Inciso I) e suas decorrências (Art. 5º, Incisos I, II, III, § 2º e 6º);
- idade constitui critério fundamental para conceituar creche e pré-escola (Art. 30, Incisos I e II);
- a LDB admite “formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino” para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino” (Art. 5º, Inciso III, § 5º);
- a LDB acolhe princípios comuns para creche e pré-escola (Art. 4º, Inciso II, Art. 31, Incisos I, II, III e V), ao lado de princípios diferentes (Art. 4º, Inciso I; Art. 5º, Incisos I, II, III § 2º, 5º, 6º; Art. 30, Inciso I, Art. 31 Inciso IV). Dentre esses, destaca-se o Inciso I do Art. 30 que manteve, exclusivamente para creche, a formulação: [“A educação infantil será oferecida em:] I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade”.

Tais diretrizes da LDB, além de sustentarem a oportunidade para monitorar a implementação da obrigatoriedade do ensino pré-escolar na medida em que abrem oportunidades legais para diferenciação hierárquica entre pré-escola e creche, impõem caminhos para a operacionalização dos indicadores. Dentre eles destacam-se: a idade como componente conceitual chave tanto para definição de ensino obrigatório, quanto da pré-escola obrigatória e da creche não obrigatória; a etapa que compõe a obrigatoriedade, em nosso caso, seria apenas a pré-escola. Portanto, tais imposições legais encaminham para uma conceituação estrita (ou rigorosa) que associa idade e etapa, ao mesmo tempo para uma extensão da análise empírica além dos limites etários legais, monitorando a observância ou não da lei. Ou seja, é necessário verificar se a escolaridade de crianças de 4 e 5 anos está ocorrendo, ou não, na pré-escola e se a pré-escola está sendo usada, exclusivamente, para a escolaridade de crianças de 4 e 5 anos de idade.

⁴ Analisaram-se os componentes da LDB (2013, atualizada entre outras, pela Lei nº 12.796, de 4/4/2013) que incorporaram o dispositivo da obrigatoriedade de ensino na educação básica e os específicos referentes à educação infantil. Versão consultada foi a da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados (<http://bd.camara.leg.br>, acionada em 15/01/2014).

2.2. Período e fontes

Tendo em mente as prescrições legais, para decidir-se sobre períodos e fontes é necessário voltar-se, preliminarmente, ao disposto no contrato que rege este documento. O contrato exige que os indicadores analisem as tendências anteriores e posteriores à implementação do dispositivo da obrigatoriedade do ensino pré-escolar. Considerando-se que a EC 59/09 foi aprovada ao final de 2009, que a atualização da LDB foi sancionada em 2013, a qual prevê 2016 como ano para completar a implementação⁵, e que o PNE, por sua vez, prevê uma vigência até 2020, o período a ser delimitado deve estabelecer, no mínimo, como limite inferior 2008, 2016 como ano intermediário e 2020 como limite superior. Para a tarefa atual, o limite inferior continua sendo 2008 e o limite superior 2012, ano anterior à chancela presidencial da LDB. Portanto, a sugestão é prever-se um acompanhamento de três períodos: 2009 a 2012; 2012 a 2016; 2016 a 2020, entendendo-se não a data de realização do estudo, mas o período coberto pelo acompanhamento.⁶

Analisando-se os dois instrumentos disponíveis para coleta e processamento de estatísticas educacionais, as pesquisas domiciliares do IBGE (censos demográficos e PNADs) e os censos escolares sob responsabilidade do MEC/SEB/INEP, serão destacadas, a seguir, particularidades que devem ser consideradas na escolha das fontes.

Focalizando os instrumentos do IBGE, considerando-se as décadas de 2000 e de 2010, disporíamos dos Censos Demográficos 2000 e 2010 e das PNADs de 2001 a 2013 (com exceção do ano 2010 que acolheu o Censo Demográfico). Selecionar os Censos Demográficos 2000 e 2010 como fontes para construção dos indicadores teria uma série de vantagens, como por exemplo, o nível de desagregação do dado que permitiria a análise em nível municipal e a possibilidade de inúmeros cruzamentos entre as variáveis. Além disso, permitiria a construção do indicador taxa de frequência à creche e pré-escola (incluindo ou não outras etapas de ensino). Porém, os censos demográficos apresentam problemas para serem usados como única fonte: não incluem variáveis relacionadas aos estabelecimentos (apenas se a pessoa frequenta creche ou pré-escola pública ou privada), tampouco adotam a turma e os docentes como unidade de análise.

Além disso, o recorte temporal decenal impede a projeção de um acompanhamento do período intermediário para implementação da obrigatoriedade de ensino pré-escolar (2016). Porém, o maior problema para a adoção dos censos demográficos como única fonte decorre do fato de ter sido incluída a categoria “classe de alfabetização”, entre as alternativas de curso, no Censo Demográfico 2010, categoria ausente do Censo Demográfico 2000 (ver Parte 2 do Produto 1 do relativo ao Projeto

⁵ Há quem considere que 2016 será seu início.

⁶ O próximo produto sob responsabilidade desta consultora se refere à realização de uma primeira análise que corresponderá ao primeiro período aqui considerado.

914BRZI041, Quadro 4, p.11). Portanto, é impossível efetuar-se uma análise de tendências que adotem rigor conceitual quanto à educação infantil conforme a LDB.

As PNADs apresentam alguns atributos equivalentes aos dos censos demográficos, com o acréscimo da limitação de o nível máximo de desagregação ser o estado e de constituir uma pesquisa por amostragem. Assim, compartilha de limitações equivalentes às dos censos demográficos quanto às unidades disponíveis. Porém, a periodicidade de sua realização foi anual até 2012, sendo contínua a partir de 2013. Se não é possível prever eventuais mudanças nas PNADs nos próximos anos, sabemos que entre 2001 e 2012 (com exceção de 2010, ano do Censo Demográfico 2010) dispomos de informações sobre frequência à creche e escola nas PNADs, cobrindo, portanto, o período que nos interessa.

Porém, conforme assinalado no mesmo documento referido (Parte 2 do Produto 1 do Projeto 914BRZI041, 2013, p. 12), as PNADs de 2001 a 2006 não incluíram, entre as alternativas de curso, as classes de alfabetização, o que foi ocorrer nas PNADs realizadas entre 2007 e 2012, impedindo portanto, um período longo de captação das tendências da oferta, conduzindo para a opção de 2008 como primeiro ano a ser considerado como o anterior à aprovação da EC59/09.

Quando a análise se volta para os dados do censo escolar, a mudança introduzida em 2007 na coleta de dados (o EDUCACENSO) e o ajuste na informação sobre as matrículas conforme anunciado no artigo “O que mudou no Censo Escolar da Educação Básica” (MEC/INEP, 2009) não deixam dúvida de que a análise deve se processar a partir do Censo Escolar de 2008, o que converge com a análise da PNAD.

Nos censos escolares, os limites quanto às informações disponíveis decorrem de não se disporem de dados sobre condição sócio-econômica do aluno, da situação laboral da mãe e do excessivo número de não resposta na declaração de cor-raça (em torno de 25% na educação infantil no Censo da Educação Básica 2010). Outro limite decorre da inadequação metodológica de se construir taxa de matrícula, relacionando o número de matrículas (disponível no censo escolar), ao número de crianças na faixa etária (disponível nas pesquisas do IBGE) se se mantiverem os procedimentos vigentes de cálculo de idade (ver Parte 1 do Produto 1 do Projeto 914BRZI041, 2013).

Para enfrentar tais óbices, três alternativas podem ser vislumbradas:

a) usar como indicador a comparação dos índices de crescimento da população de crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos no período de tempo estabelecido e os índices de crescimento da matrícula nessas faixas de idade em creche, pré-escola e escola (idades ajustadas conforme Parte 1 do Documento Técnico A1 do Projeto 914BRZI041).

b) construir taxas de matrícula por idade (0 a 3 e 4 e 5) em creche, pré-escola, escola relacionando dados do censo escolar ajustados por idade conforme informado no Documento Técnico A1 do referido Projeto (914BRZI041) aos de população a partir das PNADs realizadas nos anos considerados;

c) compor três conjuntos de indicadores: taxas de frequência a creche ou escola com base nos dados das PNADs de crianças de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos; número e crescimento de matrículas de crianças de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos em creche, pré-escola e ensino fundamental, com base nos dados do censo escolar; indicadores de qualidade (estabelecimentos, turma, docentes) com base nos dados do censo escolar.⁷ Para esta alternativa, sugere-se, também, efetuar o ajuste da delimitação das idades conforme procedimento descrito no Documento Técnico A1 do projeto supra citado.

Parece-nos que esta última sugestão é a mais adequada metodologicamente e a que melhor se ajusta aos dispositivos legais, lembrando sempre das imprecisões referentes às denominações creche, pré-escola e, sobretudo, classe de alfabetização.

Permanece, pois este aspecto a ser discutido e resolvido: o da adequação idade-etapa. Conforme análise anterior, a Constituição e a LDB são estritas ao estabelecerem a relação entre idade e etapa de ensino: a obrigatoriedade é para que crianças de 4 e 5 anos estejam na pré-escola. Porém, conforme estudo anterior (Rosemberg e Artes, 2012), tanto a partir dos dados dos censos demográficos e das PNADs, quanto a partir dos dados dos censo escolares, várias crianças de 0 a 3 anos frequentam além da creche o que os informantes denominaram de pré-escola e crianças de 4 e 5 anos, além de pré-escola, podem frequentar creche ou “classe de alfabetização” ou ensino fundamental.

Tendo em vista a diversidade de conceituações de creche e pré-escola, a ausência de diferenciações legais entre ambas até a Emenda Constitucional 59/09 além da faixa etária, sugerimos (porque não vemos outra saída): incluir no estudo uma meta análise dos dados; calcular taxas de frequência a “creche e escola” nas PNADs; usar na análise dados dos censos escolares, como variável independente as idades (0 a 3 e 4 e 5) e não as etapas (creche e pré-escola). Isto remete, outra vez, à sugestão da necessidade de se efetuar um ajuste do cálculo de idade dos censos escolares conforme a idade civil dos alunos na data de referência do censo escolar.

⁷ Sugere-se uma discussão metodológica quanto aos óbices a esta segunda possibilidade de se ajustar a delimitação das idades conforme sugestão da Parte 1 do documento acima referido.

3. Desenho da proposta

Conforme ponderações anteriores, segue o desenho da proposta em duas partes.

3.1. Plano tabular

a) Etapas de análise	três etapas, uma projetada para a terceira parte do contrato, duas projetadas para o futuro
b) Períodos	2009 a 2012 etapa atual 2012 a 2016 etapa futura 2016 a 2020 etapa futura
c) Fontes	Etapa atual: PNADs e censos escolares 2009 e 2012. Se não ocorrerem mudanças devem permanecer, 2012 a 2016 e 2016 a 2020.
d) Faixas etárias	0 a 3 anos 4 e 5 anos esporadicamente 6 a 9 anos
e) Desagregação	Faixa etária (0 a 3 e 4 e 5) e não etapa (creche e pré-escola).
f) Cálculo das faixas etárias	PNADs conforme o procedimento adotado Censo escolar em acordo com o modelo ajustado de cálculo de idade (Documento A1)
g) Unidades	PNADs <ul style="list-style-type: none">• criança• mãe Censo escolar <ul style="list-style-type: none">• matrícula/aluno• estabelecimento• turma• docente
h) Indicadores	PNADs <ul style="list-style-type: none">• taxas de frequência (2008 e 2012)• índices de crescimento (2008- 2012) Censo escolar <ul style="list-style-type: none">• índices de crescimento (2008 e 2012)• distribuição de frequência• razão docente/matrícula

i) Cruzamentos de idade com as seguintes variáveis

PNADs

- etapa (creche, pré-escola, classe de alfabetização, ensino fundamental)
- sexo (masculino e feminino)
- cor/raça (branca e negra)
- região (norte, nordeste, sudeste, sul, centro-oeste)
- situação do domicílio (rural e urbana)
- renda domiciliar per capita (quartil ou quintil)
- trabalho e educação da mãe (trabalha fora, não trabalha fora; até nível médio, nível superior))

Censo escolar

1) matrícula/aluno

- etapa (creche, pré-escola, ensino fundamental)
- localização (situação) da residência (rural x urbana)
- sexo (masculino e feminino)
- região (norte, nordeste, sudeste, sul, centro-oeste)
- esfera administrativa (pública e privada com desdobramentos)

2) estabelecimento

- esfera administrativa (pública e privada)
- regulamentação (sim, não, em andamento)
- disponibilidade de itens de qualidade (sim, não)

3) turma

- tamanho
- razão docente – aluno
- jornada (inferior a 4; 4 a 6; 7 e mais horas)

4) docentes

- função (professor, auxiliar)
- formação (pós-graduação, superior, outras)

3.2. Desdobramentos

Para realizar a análise do primeiro período (2009 a 2012), indicamos alguns desdobramentos:

- a) discussão da proposta junto a especialistas indicados(as) pela COEDI/SEB/MEC;
- b) dispor das bases de dados dos Censos Escolares 2009 e 2012 fornecidas pelo INEP formatadas em acordo com os filtros utilizados para os processamentos publicados nas Sinopses da Educação Básica e para serem processadas via SPSS, com as idades ajustadas conforme Documento A1;⁸

⁸ O INEP DATA, apesar de suas facilidades de operação, não poderá ser usado porque a desagregação do dado para a educação infantil é efetuada exclusivamente por etapa e não por idade (ver anexo).

c) para realizar a próxima etapa do contrato (a terceira), considerando-se a discussão desta proposta, a realização de uma (ou duas reuniões), apontamos que o término do contrato (26 de junho de 2014) deverá ser adiado pois não haverá tempo hábil para tanto. Sugestão de cronograma no tópico 4.

4. Cronograma

a) Envio da versão preliminar do produto 2 à COEDI	24/02/2014
b) Análise pela COEDI e devolução	05/03/2014
c) Envio da versão final do produto 2	10/03/2014
d) Discussão do produto 2 com equipe interna do MEC e Representante da UNESCO (?)	Uma das datas sugeridas abaixo 12 ou 19 ou 26 de março/2014
e) Aceito do produto 2 conforme sugestões da discussão prevista em d	Dez dias após a reunião prevista no tópico 1 (entre final de março e meados de abril/2014)
f) Discussão dos 1 e produtos 1 e 2 com grupo de especialistas (Comissão de especialistas da avaliação ?)	Penúltima semana de abril//2014
g) Reelaboração do produto 2	Terceira semana de maio/2014
h) Entrega das bases de dados do Censo Escolar pelo INEP	Primeira semana de junho/2014
i) Tabulações	junho e julho/2014
j) Entrega do documento 3	15/09/2014

Referências bibliográficas

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende, CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 127-150.

DIDONET, Vital. *Educação infantil nos países do Mercosul: análise comparativa da legislação*. UNESCO/MEC, Brasília, 2013.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. *Monitoramento de políticas públicas para a educação infantil no Rio Grande do Sul: estudo sobre a implementação da emenda constitucional 59/09 – obrigatoriedade de matrícula na pré-escola*. UFRGS: Faculdade de Educação, Porto Alegre, abril 2012. Projeto de Pesquisa.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (<http://bd.camara.leg.br>, acionada em 15/01/2014).

MEC/SEB. Termo de referência nº 10/1041/2013 para contratação de consultoria especializada na modalidade produto. Brasília, MEC/SEB/COEDI, 2013.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2011/2020). (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107, acionado em 18/02/2014).

RODRIGUES, Gisele Soares; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. *Repercussões da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola para a oferta de educação infantil*. Porto Alegre, mimeo, 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Cidadania dos bebês: novo tema na agenda de políticas sociais*. Texto preparado para ser apresentado no II Seminário Interdisciplinar das ciências da linguagem, no Maciço de Baturité. (UNILAB, Baturité/CE, 2013.

_____. (?) *Documento A. Parte 2. Subsídios para aprimoramento da conceituação de creche e pré-escola nos inquéritos domiciliares do IBGE*. São Paulo, mimeo, 2013.

_____. *Parte 1. Estudo exploratório sobre cálculo de idade no Censo Escolar 2010: subsídios para discussão*. São Paulo, mimeo, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia Cristina Abreu. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al. (Orgs.). *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012, p. 13-70.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. *Radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, mimeo., 2013.

Anexo. Títulos das tabelas

PNADs 2009 e 2012

Tabelas IBGE

1. Geral

1.1 Distribuição do número de crianças de 0 a 9 anos por idade, se frequenta creche ou escola, curso que frequenta, por idade simples. Brasil

1.2 Distribuição do número de crianças de 0 a 9 anos em classes de alfabetização por situação de domicílio, faixa etária e sexo. Brasil

1.3 Distribuição do número de crianças de 0 a 9 anos em classes de alfabetização por situação de domicílio, faixa etária e cor/raça. Brasil

1.4 Taxa de frequência de crianças de 0 a 9 anos em classes de alfabetização por situação de domicílio, faixa etária. Brasil e Grandes Regiões

1.12 Distribuição do número de crianças de 0 a 5 anos por taxa de frequência, faixa etária, situação de domicílio. Brasil e Grandes Regiões

2. Taxa de frequência

2.1 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária e situação de domicílio. Brasil

2.2 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária e situação de domicílio. Brasil e Grandes Regiões

2.3 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária, situação de domicílio e cor/raça. Brasil

2.4 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária, situação de domicílio e sexo. Brasil

2.5 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária, situação de domicílio e quartis de renda. Brasil

2.6 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária, curso que frequenta e situação de domicílio. Brasil

2.7 Taxa de frequência a creche ou escola por faixa etária e situação de domicílio. Brasil e Grandes Regiões

2.8 Pessoas que frequentam a creche ou escola por faixa etária, situação de domicílio. Brasil e Grandes Regiões

2.9 Taxa de frequência a creche ou escola por curso mais elevado que frequentou pela mulher adulta responsável pelo domicílio ou cônjuge do responsável e situação de domicílio. Brasil

2.10 Taxa de frequência a creche ou escola por condição de atividade da mulher adulta responsável pelo domicílio ou cônjuge do responsável e situação de domicílio. Brasil

3. Frequência por dependência administrativa

3.1 Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam creche ou escola pública entre as que frequentam creche ou escola por idade e situação de domicílio. Brasil e Grandes Regiões

3.2 Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam creche ou escola pública entre as que frequentam creche ou escola por idade, situação de domicílio e cor/raça. Brasil

3.3 Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam creche ou escola pública entre as que frequentam creche ou escola por idade, situação de domicílio e quartis de renda. Brasil

Censo Escolar 2009 e 2012 idade ajustada conforme documento

Índice Matrículas

Até 9 anos

1. Matrículas por idade (0 a 3; 4 e 5; 6 a 9)

- 3.1 - Matrículas das crianças de 0 a 9 anos por localização de residência, faixa etária e etapa de escolarização (todas). Brasil
- 3.2 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e modalidade de ensino regular ou especial. Brasil
- 3.3 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e dependência administrativa. Brasil
- 3.4 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e categoria privada. Brasil
- 3.5 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e regulamentação. Brasil
- 3.6 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e localização diferenciada. Brasil
- 3.7 - Matrículas das crianças de 0 a 5 anos por localização de residência, faixa etária e tipo de localização diferenciada. Brasil

2 Matrículas em educação infantil (creche e pré-escola)

- 1.1 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por etapa de escolarização, faixa etária (0 a 3, 4 e 5 e 6) e localização residência do aluno. Brasil
- 1.2 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária e localização da escola. Brasil
- 1.3 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária. Brasil e Grandes Regiões
- 1.4 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária e sexo. Brasil
- 1.5 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária e cor/raça. Brasil
- 1.6 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária e dependência administrativa. Brasil
- 1.7 - Matrículas em educação infantil das crianças de 0 a 5 anos por faixa etária, localização. Brasil e Grandes Regiões

1. Caracterização dos estabelecimentos

- 1.0 Estabelecimentos de educação infantil por localização - Brasil e Grandes Regiões
- 1.1 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependência administrativa -Brasil
- 1.2 Estabelecimentos de educação infantil por localização e categoria da escola privada -Brasil
- 1.3 Estabelecimentos de educação infantil por localização e convênio com o poder público - Brasil
- 1.4 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependência do convênio com o poder público - Brasil
- 1.5 Estabelecimentos de educação infantil por localização e mantenedora da escola privada: empresas - Brasil
- 1.6 Estabelecimentos de educação infantil por localização e mantenedora da escola privada: Ongs - Brasil
- 1.7 Estabelecimentos de educação infantil por localização e mantenedora da escola privada: sindicatos -Brasil
- 1.8 Estabelecimentos de educação infantil por localização e mantenedora da escola privada: instituições sem fins lucrativos -Brasil
- 1.9 Estabelecimentos de educação infantil por regulamentação nos órgão municipal, estadual ou federal de educação - Brasil
- 1.10 Estabelecimentos de educação infantil por localização e local de funcionamento: prédio escolar -Brasil
- 1.11 Estabelecimentos de educação infantil por localização e local de funcionamento: galpão/rancho/riacho/barraco - Brasil
- 1.12 Estabelecimentos de educação infantil por localização e local de funcionamento: prédio compartilhado com outra escola - Brasil

2. Indicadores de qualidade

- 2.1 Estabelecimentos de educação infantil por localização e abastecimento de água: rede pública. Brasil
- 2.2 Estabelecimentos de educação infantil por localização e abastecimento de energia elétrica: rede pública. Brasil
- 2.3 Estabelecimentos de educação infantil por localização e esgoto sanitário: rede pública. Brasil
- 2.4 Estabelecimentos de educação infantil por localização e destinação do lixo: coleta periódica . Brasil
- 2.5 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sala de professores . Brasil
- 2.6 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sala de AEE. Brasil
- 2.7 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: quadra de esportes. Brasil
- 2.8 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: cozinha -Brasil
- 2.9 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: biblioteca - Brasil
- 2.10 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sala de leitura - Brasil
- 2.11 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: parque infantil - Brasil
- 2.12 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: berçário - Brasil
- 2.13 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sanitário dentro do prédio - Brasil
- 2.14 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sanitário adequado à educação infantil. Brasil
- 2.15 Estabelecimentos de Educação infantil por localização e dependências existentes na escola: sanitário adequado à AEE. Brasil

- 2.16 Estabelecimentos de educação infantil por localização e dependências e vias adequadas à PNE. Brasil
- 2.17 Estabelecimentos de educação infantil por localização e equipamentos existentes na escola: aparelho de televisão. Brasil
- 2.18 Estabelecimentos de educação infantil por localização e equipamentos existentes na escola: antena parabólica. Brasil
- 2.19 Estabelecimentos de educação infantil por localização e equipamentos existentes na escola: computadores. Brasil
- 2.20 Estabelecimentos de educação infantil por localização e equipamentos existentes na escola: acesso á internet. Brasil
- 2.21 Estabelecimentos de educação infantil por localização e alimentação escolar para os alunos. Brasil
- 2.22 Estabelecimentos de educação infantil por localização e atendimento escolar especializado AEE . Brasil
- 2.23 Estabelecimentos de educação infantil por localização e localização diferenciada da escola. Brasil

Funções Docentes

1. Tipos de funções docentes em educação infantil (por etapa)

- 1.1 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa e localização da escola. Brasil
- 1.2 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa. Brasil e Grandes Regiões
- 1.3 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa e escolaridade .Brasil
- 1.4 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa e cursos. Brasil
- 1.5 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa e dependência administrativa. Brasil
- 1.6 Funções docentes por tipo em educação infantil, etapa e localização diferenciada. Brasil
- 1.7 Funções docentes por tipo em educação infantil, por localização da escola e dependência administrativa. Brasil e Grandes Regiões

2. Etapas de atuação de funções docentes em educação infantil

- 2.1 Funções docentes por etapa em educação infantil e localização da escola . Brasil e Grandes Regiões
- 2.2 Funções docentes por etapa em educação infantil, escolaridade e localização da escola . Brasil
- 2.3 Funções docentes por etapa em educação infantil, cor/sexo e localização da escola . Brasil
- 2.4 Funções docentes por etapa em educação infantil, cursos e localização da escola . Brasil
- 2.5 Funções docentes por etapa em educação infantil, localização diferenciada e localização da escola. Brasil

3. Escolaridade de funções docentes em educação infantil

- 3.1 Funções docentes em educação infantil por localização da escola e escolaridade. Brasil e Grandes Regiões
- 3.2 Funções docentes em educação infantil por localização da escola e cursos. Brasil e Grandes Regiões

4. Razão docente/aluno

- 4.1 Razão docente/aluno por etapa. Brasil e Grandes Regiões
- 4.2 Razão docente/aluno por etapa e localização da escola.
- 4.3 Razão docente/aluno por etapa e dependência administrativa. Brasil
- 4.4 Razão docente/aluno por etapa e localização diferenciada. Brasil

Turmas

1. Etapas

- 1.1. Turmas por etapa, jornada e localização. Brasil
- 1.2. Turmas por etapa e localização. Brasil e Grandes Regiões
- 1.3. Turmas por etapa, dependência administrativa e localização. Brasil

2. Jornada

- 2.1. Turmas por jornada, etapa e localização. Brasil e Grandes Regiões
- 2.2. Turmas por jornada, etapa e dependência administrativa e localização. Brasil