

ISSN: 2527-1946

Número 84

Agosto 2017

# CADERNO DE PESQUISA NEPP

LIMITES E DESAFIOS PARA O  
ATENDIMENTO DA DEMANDA POR  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO  
MUNICÍPIO DE CAMPINAS

STELLA SILVA TELLES

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas



UNICAMP



COCEN



nepp



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Reitor**

Prof. Dr. Marcelo Knobel

**Coordenador-Geral da Universidade**

Profa. Dra. Teresa Dib Zambon Atvars

**Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário**

Profa. Dra. Marisa Masumi Beppu

**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos Comunitários**

Prof. Dr. Fernando Augusto de Almeida Hashimoto

**Pró-Reitor de Graduação**

Profa. Dra. Eliana Martorano Amaral

**Pró-Reitor de Pós-Graduação**

Andre Tosi Furtado

**Pró-Reitor de Pesquisa**

Prof. Dr. Munir Salomão Skaf

**Coord. Centro e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa**

Dra. Ana Carolina de Moura Delfim Maciel



**NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Coordenador**

Prof. Dr. Carlos Raul Etulain

**Coordenador Associado**

Dra. Ana Maria Medeiros Da Fonseca

**Conselho Editorial do Caderno de Pesquisa NEPP**

Dra. Lilia Terezinha Montali

Dra. Ana Maria Medeiros da Fonseca

Dra. Roberta Rocha Borges

Dra. Valeria Cantelli

Dra. Karen Sarmiento Costa

Cibele Yhan de Andrade

**Apoio Técnico**

Maria do Carmo de Oliveira

Rafael Pedro da Silva

Considerações Éticas:  
A responsabilidade pelos conteúdos  
publicados é exclusivamente do(s)  
autor (es), assim como a  
revisão ortográfica.

# Limites e desafios para o atendimento da demanda por educação infantil no município de Campinas<sup>1</sup>

Stella Silva Telles<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta os resultados do estudo sobre o atendimento e o financiamento da educação infantil no município de Campinas – SP tendo como base as orientações da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Campinas (PME). A análise levou em conta o contexto demográfico recente marcado pela tendência de declínio da participação das populações mais jovens no total da população do município. Os resultados mostraram que apesar de Campinas ter aumentado os gastos com educação infantil, em grande parte em função do aumento das matrículas em creche tanto da rede própria como da rede conveniada entre 2007 e 2015, o déficit de vagas nas creches ainda é alto. No caso das matrículas na pré-escola podemos dizer que este nível educacional já está universalizado. Foram utilizados dois instrumentos “não ideais” para subsidiar a discussão sobre a qualidade da educação infantil pública ofertada ainda que de forma preliminar como: a formação docente e os insumos utilizados para o funcionamento dos estabelecimentos de educação infantil. O estudo também projetou um cenário para 2025, onde a demanda por cuidados infantis deverá diminuir. Dado o contexto atual, é discutido em que medida o município deve fazer escolhas, como as relacionadas à expansão do investimento em creches ou à redução dos custos de educação infantil.

**Palavras chaves:** expansão da educação infantil; financiamento de creches e pré-escola; política educacional, avaliação da educação infantil.

## Limits and challenges for meeting the demand for early childhood education in the city of Campinas

**Abstract:** This paper presents the results of the study on meeting the demand and funding of early childhood education in the city of Campinas - SP, based on the guidelines of Goal 1 of the Municipal Plan of Education of Campinas (PME). The analysis took into account the recent demographic context marked by the trend of declining participation of the younger population in the total population of the municipality. The results showed that although Campinas increased childcare expenses, largely due to the increase in enrollment in day care centers both in the network itself and in the network contracted between 2007 and 2015, the shortage of places in day-care centers is still high. In the case of pre-school enrollment we can say that this educational level is already universalized. Two "non-ideal" instruments were used to subsidize the discussion about the quality of the public child education offered, although in a preliminary way as: teacher training and the inputs used for the operation of kindergartens. The study also projected a scenario for 2025 where demand for child care is expected to decrease. Given the current context, it is discussed to what extent the municipality should make choices such as those related to the expansion of investment in day-care centers or in the reduction of children education costs.

**Keywords:** expansion of early childhood education; Day care and preschool funding; educational policy; evaluation of early childhood education.

---

<sup>1</sup> A versão original deste artigo, em formato de relatório foi resultado do estudo realizado no âmbito das ações do Compromisso Campinas pela Educação (CCE), através do Observatório da Educação (<http://www.compromissocampinas.org.br/estudos/>). O estudo teve financiamento da Fundação FEAC – Federação das Entidades de Assistência Social. A autora agradece à FEAC pela autorização para publicar no Caderno NEPP.

<sup>2</sup> A autora agradece as sugestões e comentários do Professor Francisco Carbonari. Além da análise das informações levantadas, este estudo também levou em consideração pontos relevantes da discussão sobre a situação da Educação Infantil no município que foram apresentados na 7ª Semana de Educação de Campinas - 24 a 29 de outubro de 2016.

## **Apresentação**

Este artigo é resultado do estudo sobre Educação Infantil no Município de Campinas realizado no âmbito das ações do Compromisso Campinas pela Educação (CCE). A proposta, orientada pelo tema anual do CCE, o Plano Municipal de Educação de Campinas (PME), surgiu dos apontamentos do Comitê Deliberativo que compõe o núcleo de estudos do Observatório da Educação.

As considerações dos membros do Comitê Deliberativo, quando das discussões sobre a problemática da Meta 1 do PME vão na direção de problematizar a viabilidade do atendimento da Educação Infantil no município orientadas pelos padrões de qualidade de atendimento vigentes, mas sem deixar de considerar as reais possibilidades e necessidades para que este atendimento ocorra. A Meta 1 refere-se à “universalização, até 2016, da Educação Infantil para as crianças de quatro 4 a cinco 5 anos de idade e à ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, pelo poder público municipal, de forma a atender em período integral a demanda de zero a três anos e onze meses até o final da vigência deste PME, sendo facultativo às famílias optar pelo período integral ou parcial”. Diante das observações feitas durante os encontros do Observatório da Educação, o Comitê Deliberativo apontou a Meta 1 do Plano Municipal de Educação como sendo um dos principais desafios no município no cenário atual da educação em âmbito municipal, considerando-se, inclusive, a atual gestão que está sendo implementada para esta etapa da educação básica, onde está incluída a variedade de formas de atendimento praticadas no município de Campinas.

Em razão da dinâmica demográfica no período recente que reflete o envelhecimento populacional e o declínio da participação das populações mais jovens, o alcance da Meta 1, em especial com relação às crianças menores de 3 anos se torna um dos pontos de maior atenção do poder público no que diz respeito à execução das estratégias que levarão ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME)

Com a necessidade que o PME impõe com relação ao alcance das metas e o objetivo do próprio Observatório da Educação, que é “acompanhar a evolução de um fenômeno ou de um tema estratégico, no caso a educação, no tempo e no espaço” o estudo tratou de analisar o atendimento da Educação Infantil no município através de informações públicas consolidadas por institutos e agências oficiais produtores dos dados.

Em termos gerais, o objetivo foi analisar as informações sobre o atendimento da Educação Infantil para a faixa etária de 0 a 3 anos no município de Campinas, considerando o panorama

atual da demanda manifesta e da despesa por aluno no ano e, apontar as possibilidades de cumprimento da meta 1 do Plano Municipal de Educação de Campinas, bem como as perspectivas, dificuldades e investimentos necessários, confrontados com os recursos orçamentários previstos.

## **Introdução**

O direito à educação para as crianças menores de seis anos passou a ser reconhecido desde a constituição de 1988 e posteriormente em 1996 com a Lei de Diretrizes e Base (LDB) que preconizava como primeira etapa da educação básica a educação infantil (CASTRO; CAMELO, 2014).

Mais recentemente com a emenda constitucional de 2009, o ensino para as crianças de 4 a 17 anos tornou-se obrigatório e é dever do estado garantir que sua oferta seja gratuita.

A educação pré-escolar deve seguir as regras acordadas pelos conselhos estaduais e municipais de educação alinhadas com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Ministério da Educação.

No caso das creches a situação é diferente. Não existe obrigatoriedade das famílias de colocarem os filhos nas creches, mas há uma responsabilização do estado no atendimento das crianças cujas famílias demandem atendimento.

Assim como a meta 1 do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação, a meta 1 do Plano Municipal de Campinas estabelece a universalização da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade. Entretanto, com relação à primeira infância (0 a 3 anos), ao contrário dos planos nacional e estadual que estabelecem que haja o atendimento de pelo menos metade das crianças do município, no caso do plano municipal de Campinas a meta é conseguir ampliar a oferta pelo poder público municipal para atender em período integral a demanda durante a vigência do plano. Vale lembrar que o plano municipal estabelece que o atendimento integral é facultativo às famílias que caso queiram podem optar por tempo parcial. É importante ressaltar que o PME de Campinas não discrimina qual é a demanda a ser atendida, se seria a demanda potencial e, nesse sentido não há nenhuma menção à uma meta numérica como no caso dos planos federais e estaduais, ou se trata-se do atendimento da demanda manifesta constituída das listas de espera das famílias que procuraram vagas em creches.

Estas especificidades dos planos de educação têm repercussões importantes referentes ao financiamento da educação infantil. Se o objetivo da política de educação infantil é obter a

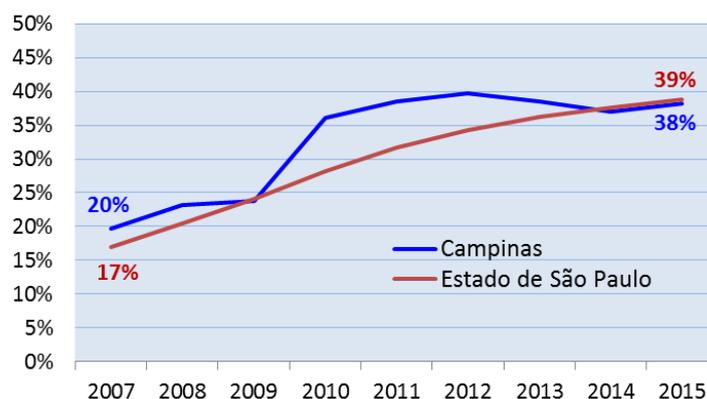
universalidade com equidade, a questão dos recursos para o financiamento torna-se crucial, assim como a definição dos critérios de atendimento claros que priorizem as famílias que mais precisam.

## A Expansão da Educação Infantil em Campinas

### 1 - Indicadores de cobertura e de atendimento

A oferta de educação infantil na modalidade creche tem crescido sistematicamente no município desde 2007 quando eram atendidas 20% das crianças de 0 a 3 anos. Isto significou que a proporção de crianças atendidas quase dobrou no período. A expansão do atendimento dos menores de 3 anos no município foi similar à expansão ocorrida no Estado de São Paulo, onde a taxa de atendimento mais que dobrou entre 2007 e 2015, (Gráfico 1).

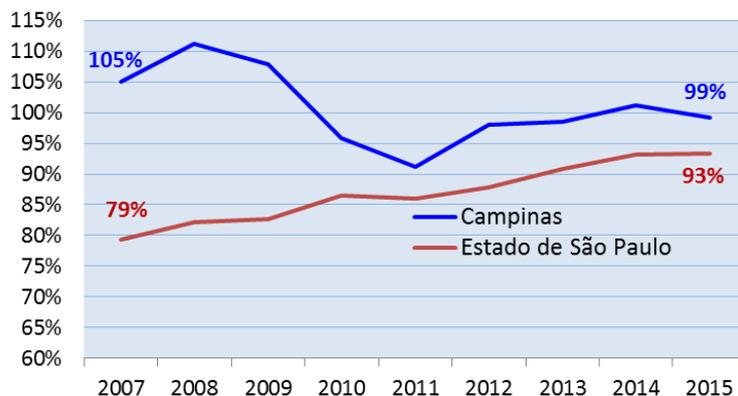
Gráfico 1 - Taxa de atendimento escolar de crianças de 0 a 3 anos  
Campinas e Estado de São Paulo, 2007 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP. Censo Escolar

Com relação às crianças de 4 a 5 anos o atendimento já estava universalizado em Campinas em 2007 e, apesar de flutuações na taxa de atendimento até o ano de 2010, nos anos seguintes as taxas estavam estabilizadas apontando a universalização para este segmento. Comparativamente às taxas estaduais, o município de Campinas superou as taxas de atendimento escolar para esta faixa etária, (Gráfico 2).

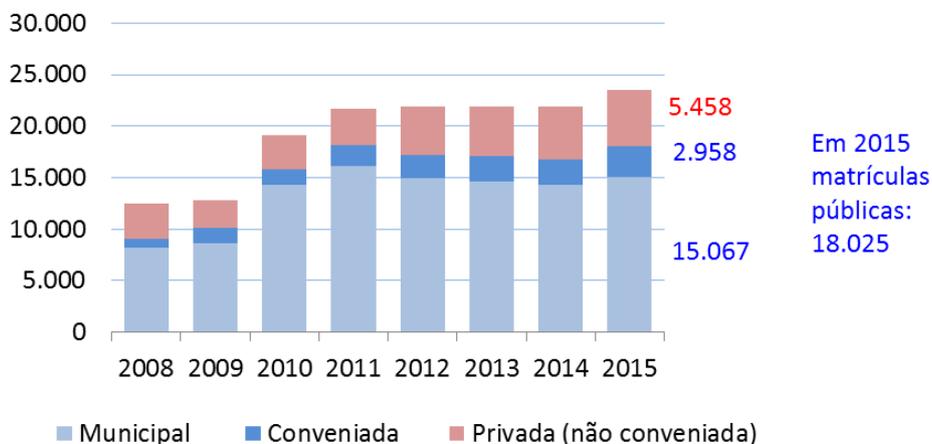
Gráfico 2 - Taxa de atendimento escolar de crianças de 4 a 5 anos  
Campinas e Estado de São Paulo, 2007 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

Em termos de volume de matrículas, de acordo com o Censo Escolar, em Campinas havia 23.483 crianças menores de 3 anos matriculadas em creches públicas e privadas em 2015. No início do período analisado apenas 10.886 crianças frequentavam as creches. A expansão do número de vagas ocorreu de forma mais intensa no setor público através das vagas municipais e conveniadas pelo município que praticamente dobraram, passando de 9.027 em 2008 para 18.025 em 2015. O setor privado também cresceu quase 60%. Em 2008 estavam matriculadas na rede particular, 3.462 crianças e, em 2015 a rede particular contabilizou 5.548 crianças, (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Matrículas na Creche por rede de atendimento - Campinas, 2008 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

Como os dados revelaram, a expansão das vagas nas creches tem sido viabilizada em grande parte pela oferta de vagas públicas<sup>3</sup>, 77% do total das vagas em 2015. É interessante notar que, embora em ritmo lento, a participação das vagas conveniadas pela prefeitura tem crescido ao longo do tempo em detrimento da participação das vagas municipais.

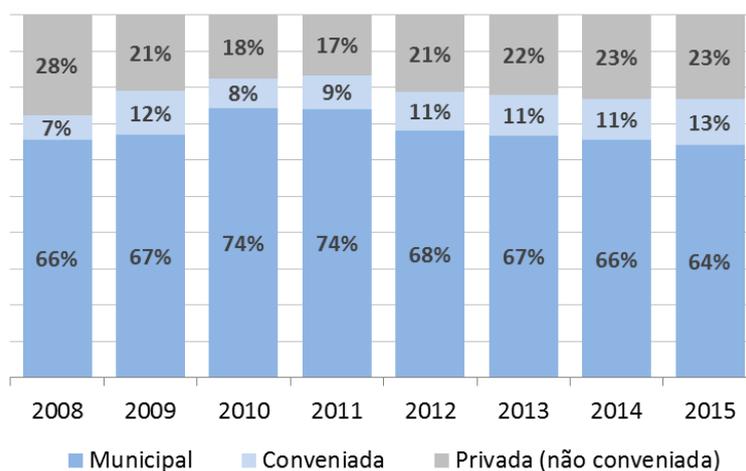
No entanto, ao destacarmos os últimos 5 anos pode-se dizer que as vagas estritamente municipais pouco cresceram – menos de 6%. Em 2010 eram 14.258 e em 2015 totalizaram 15.067. Por outro lado, a oferta de vagas conveniadas aumentou em mais de 93% passando de 1.532 vagas em 2010 para 2.958 vagas em 2015.

De acordo com os dados do censo escolar, as vagas conveniadas foram oferecidas em 2015 em 44 creches. Com relação à natureza das entidades, 32 estavam declaradas como filantrópicas, 11 como comunitárias e 1 como particular.

Além do crescimento das vagas públicas, o setor privado também incrementou sua oferta em mais de 62%. Em 2010 o setor privado ofertava 3.364 vagas e, em 2015 passa para 5.458.

Em 2015, as vagas em creches privadas representaram 23% do total de vagas ofertadas. (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Percentual de Matrículas na Creche por rede e modalidade de atendimento - Campinas, 2008 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

<sup>3</sup> Vagas municipais e conveniadas.

Com relação ao atendimento em pré-escola, pode-se dizer que em termos absolutos houve uma redução no total de matriculados entre 2008 e 2015. Em 2008 havia 28.404 matrículas na pré-escola e, ao final do período analisado foram 26.443 matrículas.

É importante lembrar que pelas informações das projeções populacionais, o grupo formado pelas crianças entre 4 e 5 anos ainda vai ser incrementado até o ano de 2020 quando deve atingir o patamar de 29.668 crianças.

Em uma primeira análise pode parecer ilógico que com uma tendência de crescimento populacional deste segmento etário até 2020, as matrículas na pré-escola tenham arrefecido entre 2008 e 2015. No entanto deve-se notar que em 2015 a oferta de vagas na pré-escola (26.443) está mais adequada ao total de crianças de 4 a 5 anos equivalente a 26.665 e isto não ocorria em 2008. Neste ano havia muito mais matriculados em pré-escolas (28.404) do que o total de crianças de 4 a 5 anos (25.100) sugerindo assim, que no início do período ainda havia alguma inadequação de idade-série, ou seja, haviam matriculados mais velhos na pré-escola.

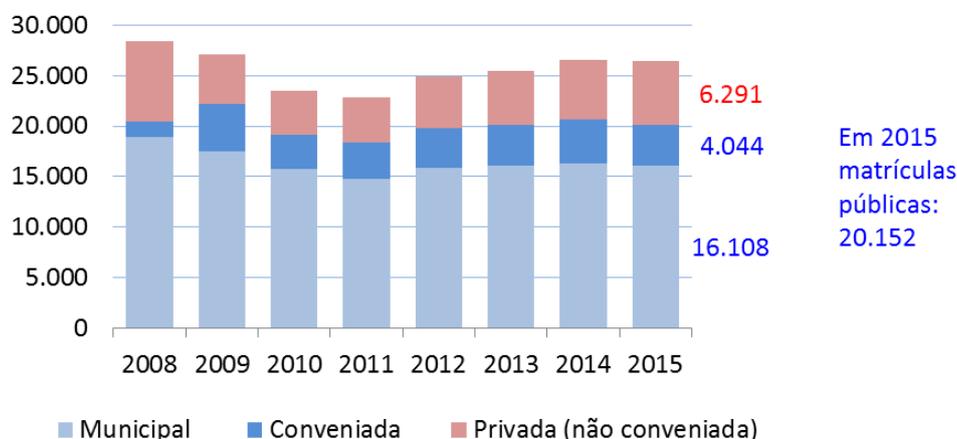
Entre 2010 e 2015, pelo fato das matrículas já estarem mais estabilizadas, o que se constata é que as matrículas na pré-escola aumentaram em 12,5%. As matrículas da rede privada foram as que mais cresceram – 44%. As vagas públicas experimentaram um crescimento de 5,2%. Entretanto, ao desagregarmos as vagas públicas em vagas municipais e vagas conveniadas, percebe-se que o crescimento das primeiras foi de apenas 2,5%, ao passo que o crescimento das conveniadas foi de quase 18%. (Gráfico 5).

O decréscimo de matrículas na pré-escola no início do período pode ser explicado pela inclusão das crianças de 6 anos no Ensino Fundamental conforme designação do MEC<sup>4</sup> em 2006 para as Secretarias de Educação dos Estados.

---

<sup>4</sup> <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensifund9anobasefinal.pdf>%20.

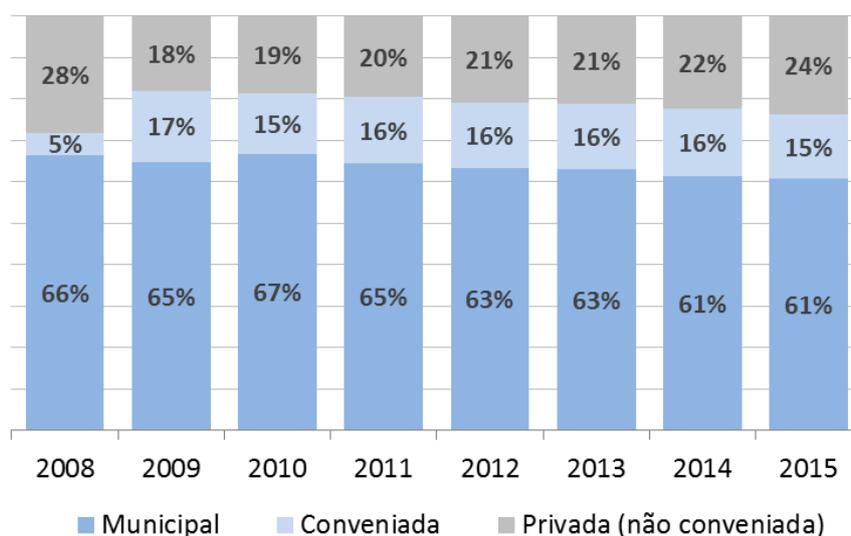
Gráfico 5 - Matrículas na Pré-Escola por rede de atendimento - Campinas, 2008 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

O gráfico a seguir mostra que, apesar do ritmo lento, a participação das matrículas da rede municipal vem perdendo espaço desde 2010 em detrimento da participação das matrículas da rede privada. A participação das matrículas da rede conveniada praticamente ficou estabilizada entre 2010 e 2015. (Gráfico 6).

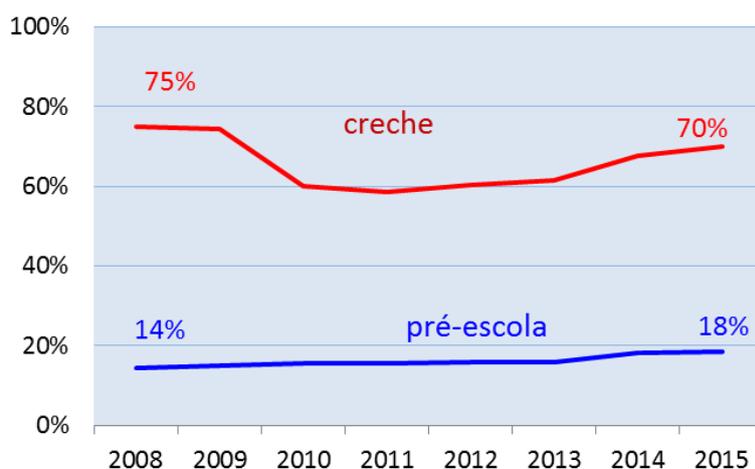
Gráfico 6 - Percentual de Matrículas na Pré-escola por rede e modalidade de atendimento - Campinas, 2008 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

Os dados do censo escolar para o município de Campinas indicaram que entre 2008 e 2010 aproximadamente 2 a cada 3 crianças matriculadas em creches frequentava no período integral. No caso dos matriculados na pré-escola, menos de 1 a cada 5 frequentava em turno integral. Tanto no caso das matrículas em creche quanto na pré-escola, há uma ligeira tendência de incremento das matrículas em tempo integral. (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Percentual de Matrículas em tempo integral - com Turno de 7 Horas ou Mais (Em %) na Creche e na pré-escola - Campinas, 2007 a 2015



Fonte: Fundação SEADE, MEC/INEP e, tabulações especiais do Censo Escolar

As matrículas dos bebês (crianças de até 2 anos) em 2015 foram **quase** todas, municipais e conveniadas, em período integral. As vagas das crianças de 3 anos ou mais nas creches municipais em tempo integral representaram 59,1% do total de vagas municipais e, no caso das conveniadas, 100%.

As vagas das crianças de 3 anos ou mais nas creches municipais representaram 59,1% do total de vagas municipais e, no caso das conveniadas 98,6%. (Tabela 1)

Tabela 1 - Percentual de matrículas em creches municipais e conveniadas em tempo integral (com Turno de 7 horas ou mais) por idade da criança. Campinas, 2015 (%)

creche	públicas		
	(municipais e conveniadas)	municipais	conveniadas
até 1 ano	100,0%	100,0%	100,0%
2 anos	97,2%	96,7%	100,0%
3 ou mais	62,7%	59,1%	98,6%
<b>Total</b>	<b>82,6%</b>	<b>79,3%</b>	<b>99,4%</b>

Fonte: Tabulações especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

No caso das matrículas na pré-escola, independentemente da idade da criança, a rede conveniada atende 92% das crianças em tempo integral enquanto que a rede municipal atende quase que exclusivamente em tempo parcial. (Tabela 2).

Tabela 2 - Percentual de matrículas em pré-escolas municipais e conveniadas em tempo integral (com Turno de 7 horas ou mais) por idade da criança. Campinas, 2015 (%)

pré-escola	públicas		
	(municipais e conveniadas)	municipais	conveniadas
4 ou menos	20,3%	1,4%	93,4%
5 anos	18,3%	0,4%	91,4%
6 ou mais anos	17,0%	0,1%	87,3%
<b>Total</b>	<b>19,1%</b>	<b>0,9%</b>	<b>92,0%</b>

Fonte: Tabulações especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

Como já apresentado, a expansão da oferta de vagas públicas na educação infantil tem acontecido, em parte, com a parceria público-privada onde o município subsidia 100% do custo dos alunos. Levando em consideração que a Meta 1 do PME estabelece que o município deve universalizar a educação infantil para as crianças de 4 a 5 anos e que deve ampliar a oferta de vagas em creche, sem estipular um patamar de atendimento, mas estabelecendo a garantia da oferta em tempo integral<sup>5</sup>, a possibilidade dessas parcerias representa uma estratégia com relação à agilidade com que as vagas podem ser criadas.

<sup>5</sup> É facultativo às famílias optar pelo período integral ou parcial.

Em Campinas, há entre os centros de educação infantil públicos uma participação considerável de unidades que apresentam um modelo de gestão diferenciado. Neste modelo, as unidades que fazem parte do projeto criado em 2007<sup>6</sup> e que são denominadas “Naves-mães”, são consideradas Centros de Educação Infantil (CEIs) mas são gerenciadas por instituições privadas sem fins lucrativos<sup>7</sup> em um modelo de cogestão. As instituições que tem interesse na gestão das Naves-mães se candidatam por processo seletivo através de editais lançados pela Secretaria Municipal de Campinas.

Em 2012 haviam 16 unidades neste modelo que atenderam 6.936 crianças (DOMICIANO, 2014). De acordo com os dados da Secretaria Municipal em 2016 as Nave-Mães totalizaram 24 unidades. Segundo Domiciano (2014) a oferta da Educação Infantil (EI) pelo projeto Nave-Mãe certamente produz diferenciações no padrão de atendimento, considerando-se que as instituições gestoras tem interesses distintos quando comparadas com às públicas.

## **2 - Indicadores de condições da oferta**

Os dados do censo escolar de 2015 mostraram que os estabelecimentos de creches e de pré-escolas municipais são maiores em termos de alunos matriculados do que os estabelecimentos conveniados e privados. Enquanto as creches municipais atendiam mais de 100 alunos em média, as creches conveniadas atendiam 67 e as particulares 42 crianças. Analogamente, as pré-escolas municipais atendiam 124 crianças em média, as pré-escolas conveniadas atendiam 88 e as particulares atendiam 49.

Em geral nas creches e pré-escolas municipais e conveniadas, o tamanho médio das turmas foi superior ao da rede particular. Nas creches municipais e conveniadas as turmas tinham entre 14 a 16 alunos enquanto que nas privadas as turmas tinham 9 alunos em média. O mesmo se passa na pré-escola onde nas unidades municipais e conveniadas foram encontrados 20 ou 21 alunos por turma e na rede privada, 13 alunos. (Tabela 3).

---

<sup>6</sup> O projeto foi concebido em 2007 como forma para acabar com o déficit de vagas até o ano de 2010. As unidades apresentam o mesmo modelo de arquitetura e podem atender em média 500 crianças.

<sup>7</sup> São instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Tabela 3 - Estabelecimentos, turmas e matrículas em educação infantil  
Campinas, 2015

Creches	Municipal	Conveniada	Privada
Número de Estabelecimentos	149	44	130
Média de Matrículas por creche	101,1	67,2	42,0
Média de alunos por turmas	14,1	16,1	9,4
% de turmas em período integral	43,9	98,4	27,4
Pré-Escolas	Municipal	Conveniada	Privada
Número de Estabelecimentos	130	46	128
Média de Matrículas por pré-escola	123,9	87,9	49,1
Média de alunos por turmas	21,1	20,4	13,2
% de turmas em período integral	1,8	92,4	18,3

Fonte: Tabulações Especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

Nota: período integral com 7 horas ou mais

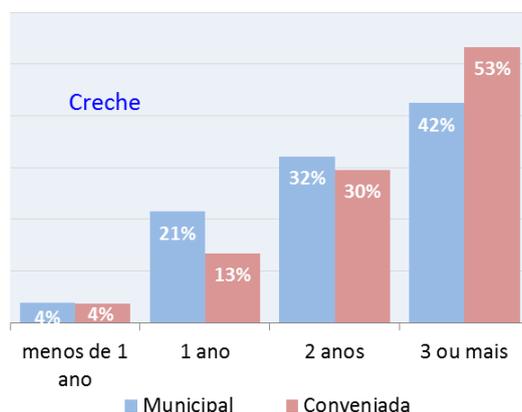
Com relação à distribuição das vagas públicas em creche por idade das crianças é possível afirmar que há uma ligeira sobre representação das crianças mais novas junto à rede municipal comparativamente à conveniada. Este fato não se observou em relação à distribuição por idade das crianças na pré-escola. (Gráficos 8 e 9).

Segundo Cleuza Repulho, presidente da UNDIME no ano de 2013, em entrevista<sup>8</sup> para a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) da Fiocruz, em geral grande parte das instituições conveniadas no Brasil não atende berçário pois este é o segmento que atende a faixa etária de zero a dois anos e, é o mais caro.

O atendimento aos menores de 2 anos costuma ser mais caro pois exige mais adultos por criança, assim como mais refeições por dia, além de outros insumos. Consequentemente é a rede municipal a que mais atua para dar conta desse público.

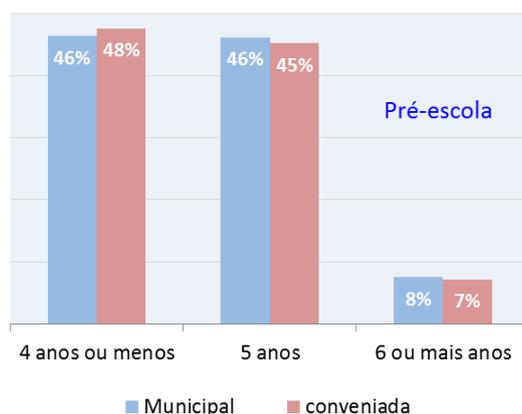
<sup>8</sup> Ver <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/educacao-infantil-cresce-com-creches-e-pre-escolas-privadas>

Gráficos 8 - Matrículas públicas na creche segundo a idade da criança.  
Campinas, 2015



Fonte: Tabulações especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

Gráficos 9 - Matrículas públicas na pré-escola segundo a idade da criança.  
Campinas, 2015



Fonte: Tabulações especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

## Infraestrutura e Recursos Humanos

Mesmo fazendo parte da educação básica, a educação infantil ao contrário dos demais níveis educacionais, não conta com indicadores mais objetivos como os indicadores de níveis de aprendizagem do qual o IDEB é um exemplo para medir a qualidade do atendimento. Na questão da construção de indicadores próprios a grande dificuldade, pode se dizer é que ainda não há consenso no sentido de se estabelecer parâmetros exatos para fazer a mensuração.

A dimensão da infraestrutura e dos equipamentos presentes e em pleno funcionamento nas unidades é uma questão relevante no que concerne a qualidade da educação infantil. Assim, a oferta de espaços físicos, equipamentos, brinquedos, e a formação docente tem se constituído, apesar de não serem ideais, nos indicadores de avaliação deste nível de ensino.

No nível nacional o censo escolar é única fonte que levanta informações anualmente sobre as condições de infraestrutura e de equipamentos e também sobre os profissionais de todas as escolas de ensino infantil no país. Trata-se de uma fonte limitada se considerarmos os parâmetros sugeridos pelo MEC<sup>9</sup> para as unidades desta etapa de ensino, mas traz algumas informações específicas como a presença de berçário, parque e banheiro adequado à educação infantil, embora não possibilite informações sobre a qualidade destes itens.

A análise do número de profissionais que atuam na educação infantil em relação ao número de crianças atendidas é um indicador bastante utilizado porque dá uma ideia do nível de atenção/cuidado que a criança recebe. No caso das creches é importante que se considere a idade das crianças, tendo em vista que as mais novas demandam um número bem maior de profissionais para que tenham um atendimento de qualidade.

Especificamente com relação aos docentes, a proporção de professores com nível superior é um indicador muito estudado. No Brasil a proporção de professores da Educação Infantil com nível superior é inferior à dos professores das demais etapas da educação básica<sup>10</sup>.

No município de Campinas, o total de funções docentes referentes às creches em 2015 foi de 3.896. Nas creches municipais havia em média 1 profissional para cada 6,2 crianças. Nas creches conveniadas pela prefeitura este indicador foi mais elevado e ficou em 1 profissional para cada 10,5 crianças. Já nas creches particulares a relação foi de 1 profissional para cada 4,6 crianças.

No caso das pré-escolas a diferença entre as municipais e as conveniadas é ainda mais acentuada. Enquanto nas pré-escolas municipais havia 1 profissional para 7,4 alunos, nas conveniadas a relação mais do que dobra - 1 profissional para cada 15,7 alunos. Nas pré-escolas particulares esta razão foi de um profissional para cada 6 alunos, fato que possivelmente aponta que as crianças que frequentam os estabelecimentos particulares, do ponto de vista da atenção

---

<sup>9</sup> Ver: Parâmetros Básicos de infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Brasil: MEC/SEB. 2006 e Indicadores de Qualidade na Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2009.

<sup>10</sup> Ver: Monitoramento dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13120-livreto-versao-internet-final-pdf-pdf&category\\_slug=maio-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13120-livreto-versao-internet-final-pdf-pdf&category_slug=maio-2013-pdf&Itemid=30192)

recebida estariam em uma situação melhor do que as crianças que frequentam os estabelecimentos públicos.

Em relação à escolaridade dos profissionais auxiliares não há muita diferença entre as redes. Aproximadamente 90% deles possuem o Ensino Médio.

Com relação aos docentes, mais de 92% dos que atuam em creches e pré-escolas municipais tem curso superior completo. Este percentual cai quando se trata da pré-escola da rede conveniada e particular (pelo menos 78%), e também das creches conveniadas e particulares com respectivamente, 69% e 74%. (Tabela 4).

Tabela 4 - Funções Docentes do ensino infantil em Campinas, 2015

Creches	Municipal	Conveniada	Privada
Número de funções docentes	2.416	282	1.198
Número de auxiliares de ensino	1.804	175	432
Razão de alunos por profissional (docentes+assistentes)	6,2	10,5	4,6
% de auxiliares com pelo menos ensino médio	93,6	92,0	87,7
% docentes com ensino superior	92,0	69,2	74,2
% de docentes com formação específica	35,5	24,3	2,1
Pré-Escolas	Municipal	Conveniada	Privada
Número de funções docentes	219	257	1.042
Número de auxiliares de ensino	7	116	209
Razão de alunos por profissional (docentes+assistentes)	7,4	15,7	6,0
% de auxiliares com pelo menos ensino médio	100,0	98,3	94,3
% docentes com ensino superior	93,9	79,4	78,3
% de docentes com formação específica	25,0	14,2	4,6

Fonte: Tabulações Especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

Sabendo-se que a escolaridade dos professores não implica necessariamente que eles têm formação específica para o ensino infantil, o censo escolar de 2015 também trouxe informações sobre a formação especializada dos profissionais.

Os dados revelaram que os professores da rede municipal, tanto das creches quanto das pré-escolas, os que mais tinham proporcionalmente formação específica na área, 35% e 25% respectivamente. Nas creches conveniadas, para cada 4 professores apenas 1 tinha formação específica e, na pré-escola apenas 14,2% dos professores afirmaram possuir formação específica. Já na rede privada, a proporção cai bastante – apenas 2,1% dos professores das creches e 4,6% dos professores da pré-escola tinham esta formação.

Estas informações com respeito à formação específica na área evidenciam o fato de que a educação infantil tem ganhado mais destaque nos últimos anos e os cursos superiores de formação não estão plenamente preparados para oferecer uma formação específica para esta etapa educacional, Castro e Camelo (2014).

Tomando como base as informações do censo escolar de 2015 para o município de Campinas, pode-se, portanto, afirmar que comparativamente à rede municipal, na rede conveniada encontramos proporcionalmente mais profissionais com níveis mais baixos de escolaridade e menos especializados.

De acordo com Oliveira, 2016, são recentes o estudo e a discussão de propostas para a avaliação institucional da educação infantil. Este autor apoiando-se em Rosemberg (2013) acredita que: *o tema da avaliação está entrando no campo da educação infantil delimitando um novo “problema social” para sua política.*

Rosemberg (2013), acredita que se por um lado o tema da avaliação na educação infantil tem provocado entre acadêmicos e ativistas atitudes até reacionárias, ao entenderem que a avaliação muitas vezes é imposta de forma mais gerencialista no sentido estrito do custo-benefício, por outro lado, na medida em que se começa a pensar na inclusão de uma política de avaliação na educação infantil vem acontecendo um confronto dos enfoques à respeito da avaliação pelos diversos atores como: as instancias do Estado, setores da educação, a academia, e usuários das unidades escolares entre outros.

Assim, como na educação infantil não se faz a aplicação de testes de desenvolvimento, ou seja, como não dispomos de indicadores de avaliação, no sentido da melhoria no desempenho dos alunos o que geralmente se faz é avaliar a qualidade das unidades de ensino infantil de forma multidimensional através da observação.

Sabendo-se que não temos no nível municipal indicadores mensuráveis da qualidade da Educação Infantil no que tange à infraestrutura das escolas o Censo Escolar fornecem alguns indicativos desta dimensão no sentido de evidenciar se as unidades dispõem de alguns espaços e de equipamentos. São variáveis mais gerais referentes à unidade educacional que apontam, por exemplo, para a existência de abastecimento de água, eletricidade, esgotamento sanitário, além de informar se existem na unidade dependências como sala para professores e diretores, laboratórios e presença de equipamentos como: tv, computador e acesso à internet entre outros.

No caso específico da educação infantil, esta fonte de dados também possibilita saber da disponibilidade de espaços específicos da educação infantil como berçários, parque e banheiro

adequado a esta etapa educacional. Vale lembrar que o censo escolar permite saber sobre a existência destes espaços e equipamentos, mas não é possível saber sobre sua qualidade.

Assim, como não dispomos de indicadores mensuráveis para a avaliação da oferta de educação infantil, os insumos utilizados para o funcionamento de creches e pré-escolas são usados, apesar de não ideais como indicativos da qualidade do ensino infantil.

Em Campinas, a grande maioria das creches que oferece vagas públicas possui serviços de abastecimento de água e energia elétrica (mais de 97%). A maioria possui cozinha e refeitório. No entanto, as creches municipais têm mais chances de possuírem estas dependências.

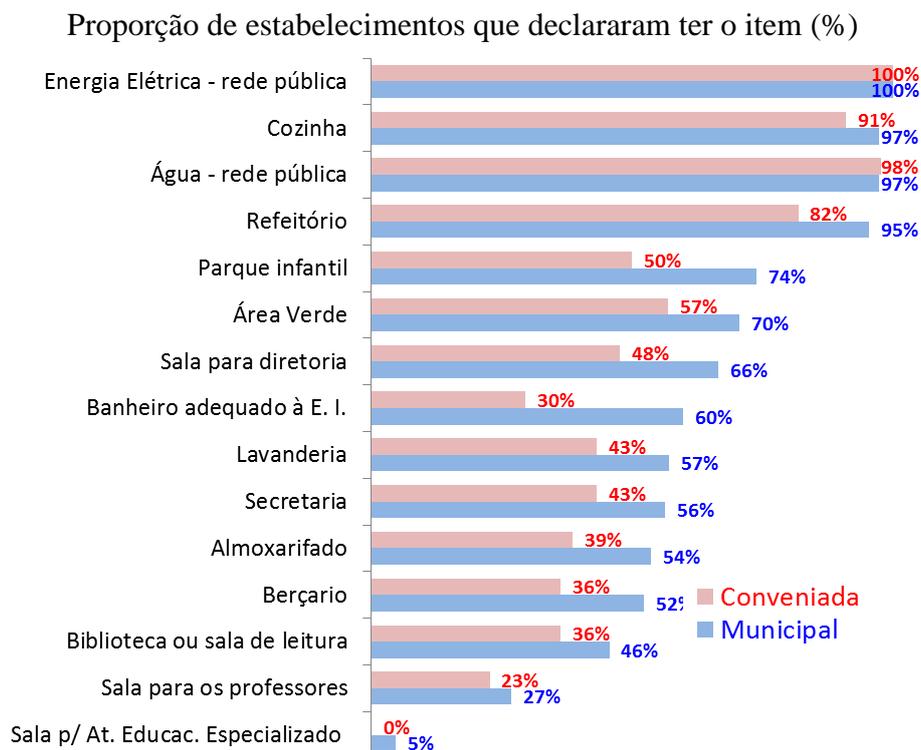
Com relação às dependências mais específicas da educação infantil pode-se observar que em 2015 no município, 3 a cada 4 creches municipais possuíam parque infantil. Nas creches conveniadas esta relação era 1 para cada 2. 70% das creches da rede municipal contavam com área verde, enquanto que na rede conveniada 57% das creches.

Quanto ao berçário, 52% das creches municipais e 36% das creches conveniadas dispunham deste espaço. Outro espaço fundamental nas creches é a disponibilidade de banheiro adaptado à educação infantil. Enquanto 60% das creches municipais contavam com banheiros adequados à EI, na rede conveniada esta proporção cai para 30%. (Gráfico 10).

É alta a proporção de creches, municipais e conveniadas que possuem equipamentos como: computador, acesso à internet, televisão, aparelho de som, aparelho de dvd e impressora. Pelo menos mais de 80% das unidades declararam possuir estes equipamentos. No entanto, nas creches municipais há maiores chances de contarem com computador, acesso à internet, impressora multifuncional e projetor multimídia do que nas creches da rede conveniada. Nas creches da rede conveniada há proporcionalmente mais aparelhos de TV e de DVD, impressoras simples e retroprojetores. (Gráfico 11).

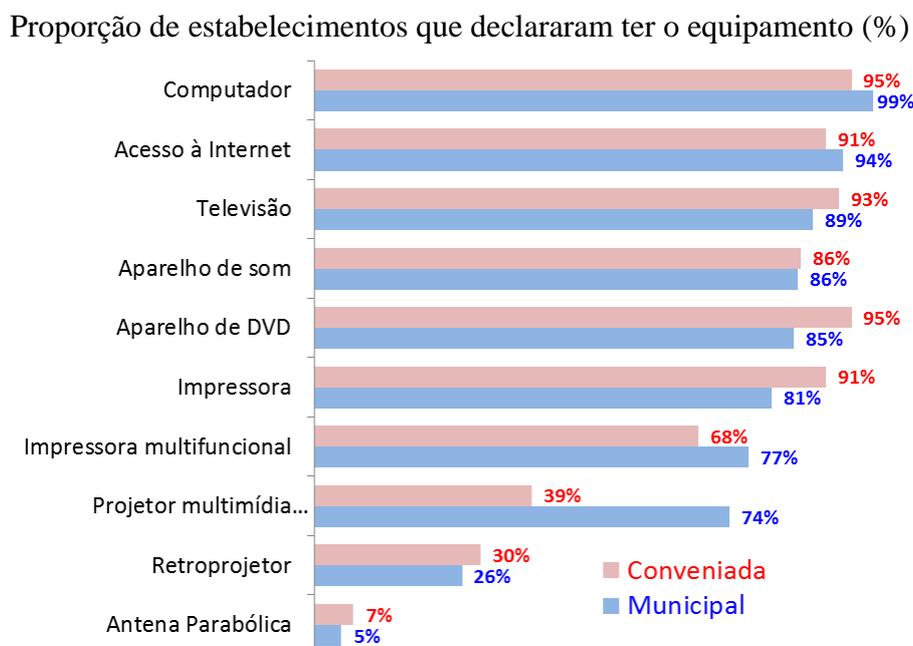
Estas informações deixam claro que existem grandes desafios para o governo municipal também com relação aos insumos.

Gráfico 10 - Indicadores de infraestrutura em estabelecimentos de educação infantil - Creches. Campinas, 2015



Fonte: Tabulações Especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

Gráfico 11 - Equipamentos em creches. Campinas, 2015



Fonte: Tabulações Especiais do Censo Escolar, INEP/MEC

### **3 - Financiamento da Educação Infantil em Campinas**

#### **Despesas com Educação**

Os dados históricos têm mostrado que o fato da Constituição de 1988 ter reconhecido o direito das crianças e dos pais ao ensino infantil, este não implicou na garantia de seu atendimento.

O financiamento público da educação infantil no Brasil somente passou a receber maior destaque após 2007 quando passou a contar com recursos vinculados. Com a criação do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - no final de 2006 e com vigência até 2020, a educação infantil passou a ser incluída no financiamento da educação. Este fundo é formado através da arrecadação de impostos dos municípios e estados e, também com complementação da União em alguns casos. Através do FUNDEB são repassados recursos para a conta dos Estados com base no número de alunos matriculados declarados no Censo Escolar.

Para esta parte do estudo, em primeiro lugar pensou-se em levantar, através dos dados de receita do município, o potencial na questão da arrecadação de impostos e, assim ter indicativos de sua capacidade de investimento na educação. Os dados públicos que as Secretarias municipais de Educação disponibilizam podem ser encontrados nos relatórios de execução orçamentária. Os dados da receita, no entanto, não trazem a desagregação por função. Assim, conseqüentemente, só encontramos informações para o total da receita e por função educação de forma agregada.

Optou-se, neste contexto por analisar a evolução da despesa em educação infantil o que em certo sentido reflete o gasto realizado pelo município nesta etapa de ensino.

A seguir serão apresentados os resultados com relação ao financiamento da educação infantil no município através dos dados consultados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação<sup>11</sup> e, também dos dados estatísticos sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, disponíveis na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Entre os vários dados levantados apresenta-se gasto por aluno/ano.

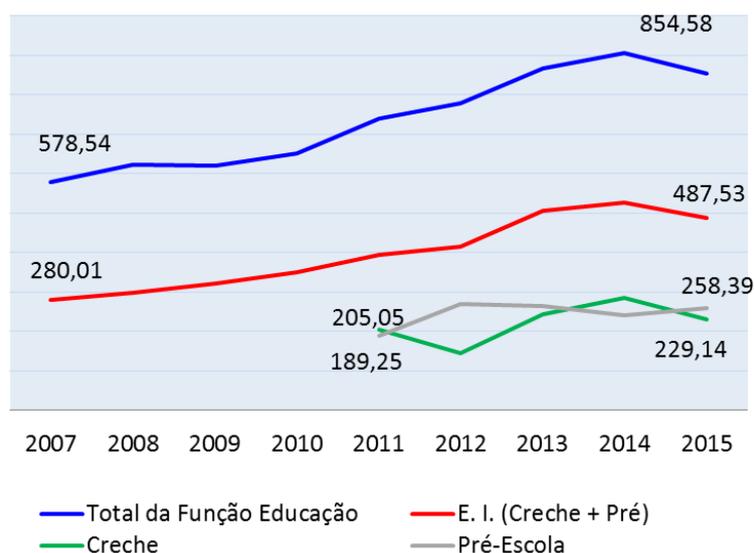
---

<sup>11</sup> É um sistema de acesso público via internet, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que disponibiliza dados relativos aos orçamentos públicos em educação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para que seja possível a comparabilidade dos indicadores no tempo, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC-IBGE - como deflator de forma que os valores estão apresentados em reais (R\$) do ano de 2015.

A despesa total em educação em Campinas elevou-se de quase 579 milhões de reais em 2007 para mais de 854 milhões de reais em 2015 o que representou um aumento de 48% em oito anos. A despesa com educação infantil, no entanto, apresentou um crescimento muito maior (74%) e passou do patamar de 280 milhões de reais em 2007 para mais de 487 milhões em 2015. (Gráfico 12).

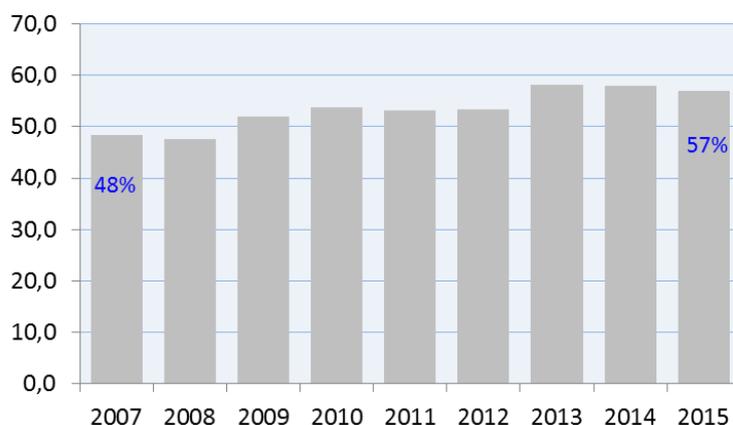
Gráfico 12 - Despesas em educação em Campinas, em milhões de reais R\$ de 2015 (deflator INPC-IBGE)



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

Com isso a proporção da despesa municipal com Educação Infantil (Creche e Pré-escola) no total da despesa com educação que em 2007 representava 48% passou, em 2015, a representar 57%. (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Proporção da despesa municipal com Educação Infantil (Creche e Pré-escola) no total da despesa com a função educação (%)



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

Ao tomarmos os últimos quatro anos, pois somente a partir de 2011 é possível a desagregação por etapa dentro da educação infantil, percebe-se que o incremento nas despesas foi maior com relação à pré-escola (37%) comparativamente à creche (12%). (Tabela 5).

Tabela 5 – Taxas de crescimento das Despesas em educação em Campinas, 2007-2015 (%)

	taxa de crescimento no período (%)	taxa de crescimento anual (%)
<b>2007-2015</b>		
Total da Função Educação	48%	5%
E. I. (Creche + Pré)	74%	7%
<b>2011-2015</b>		
Creche	12%	3%
Pré-Escola	37%	8%

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

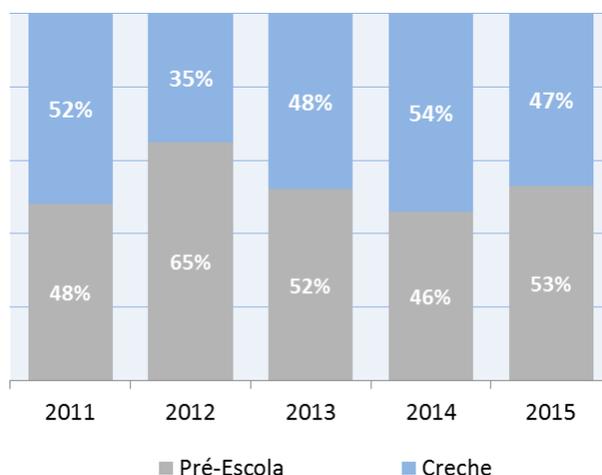
É possível dizer que o gasto cresceu neste período recente, sobretudo na pré-escola, justificado em boa parte pela expansão do número de vagas públicas que passou de 18.342 vagas públicas em 2011 para 20.152 em 2015.

No caso da creche ocorreu um incremento na despesa, mas o número de vagas públicas ficou praticamente estabilizado em torno de 18.000 vagas públicas. Em 2011 havia no município 18.123 vagas públicas em creches e, em 2015 totalizaram 18.025. Vale lembrar que apesar do volume de matrículas ter se mantido praticamente inalterado neste período, na realidade houve

um decréscimo no total de matrículas municipais de 1047 vagas compensados por 949 vagas conveniadas.

O peso da despesa com a creches e a pré-escola permaneceu mais ou menos equilibrado dentro do total da despesa com educação infantil. Em 2015 o gasto com a pré-escola representou 53% do total do gasto com Educação Infantil. Em termos absolutos a despesa com creches em 2015 foi de 229 milhões de reais enquanto que a despesa com a pré-escola atingiu 258 milhões de reais (Gráfico 14).

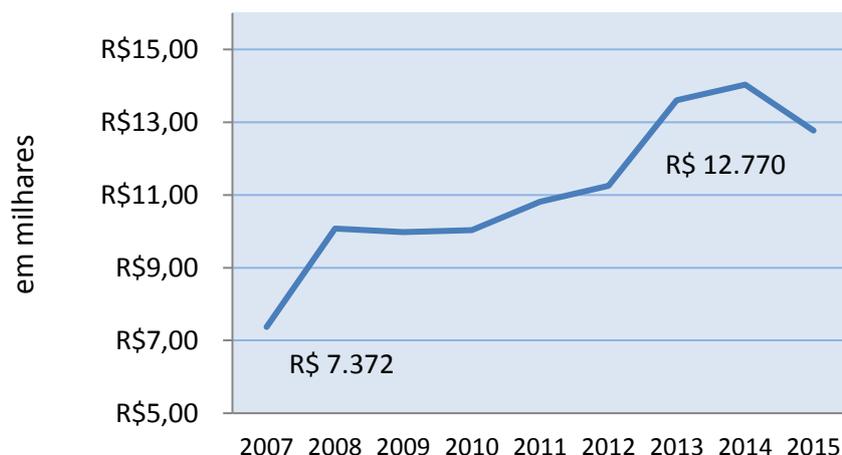
Gráfico 14 - Proporção da despesa municipal com Creche e Pré-escola no total da despesa com Educação Infantil (%)



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

Ao analisar os valores per capita de investimento em educação infantil o que se vê foi um expressivo incremento de 73,2% entre 2007 e 2015. A média da despesa municipal em educação infantil (creche e pré-escola) por aluno-ano passou de R\$ 7.372 em 2007 para R\$ 12.770 em 2015 (Gráfico 15).

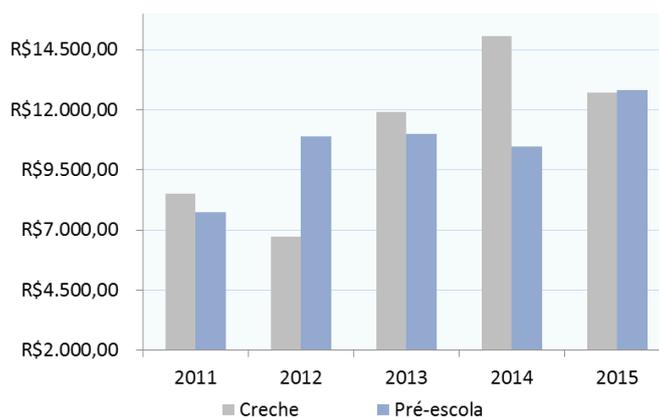
Gráfico 15 - Despesa municipal na educação infantil (creche e pré-escola) por aluno-ano em reais (R\$) de 2015



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

Os dados do SIOPE revelaram que em Campinas em 2015 o gasto médio per capita com creches e com pré-escola foi praticamente igual - R\$ 12.712 e R\$ 12.822 respectivamente. Ficou evidenciado o crescimento do gasto médio per capita no período recente tanto para creche quanto para pré-escola. No entanto, o crescimento do gasto médio per capita na sub-função creche foi mais acentuado do que para a pré-escola. (Gráfico 16).

Gráfico 16 - Despesas municipais na educação infantil por aluno em reais R\$ de 2015



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

O aumento no gasto médio per capita em educação infantil no período mais recente, em boa parte, pode ser reflexo do incremento do percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação, intensificado após 2012 no município (Gráfico 17).

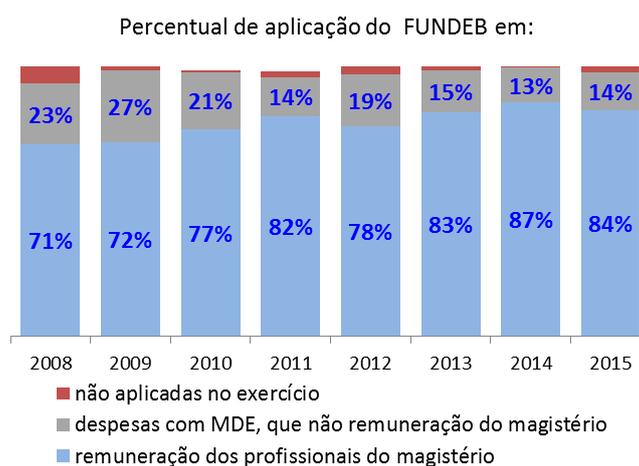
Gráfico 17 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

O município de Campinas cada vez mais vem utilizando parte expressiva dos recursos recebidos através do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério. Em 2008 foram utilizados 71% dos recursos do FUNDEB para este fim, enquanto que em 2015 este percentual atingiu 84%. (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Percentual de aplicação do FUNDEB



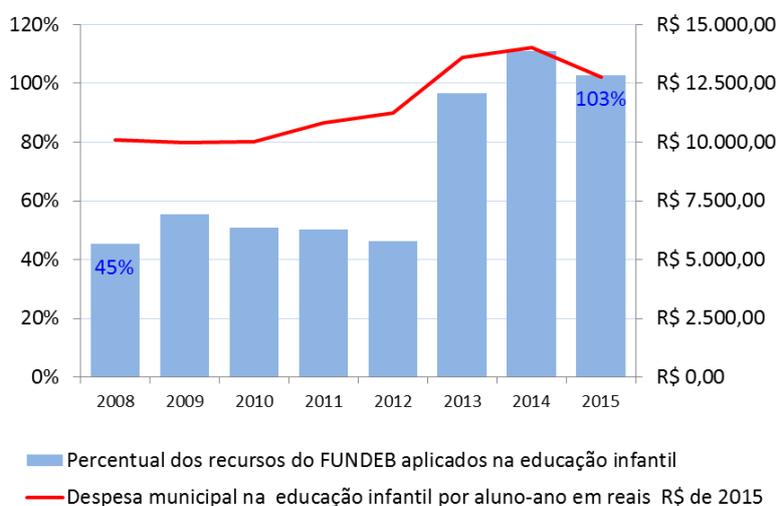
Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

A despesa municipal per capita com educação infantil por aluno em Campinas teve um incremento importante a partir de 2012 quando também há o mesmo movimento do percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil. (Gráfico 19). É provável que este

movimento de incremento da despesa per capita e de incremento do percentual de recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil foi o que possibilitou em boa parte o aumento do número de matrículas em creches e pré-escolas nas entidades conveniadas de 2037 matrículas também nas entidades municipais de 1203 matrículas entre 2010 e 2015.

Vale destacar que na opinião de alguns autores o financiamento dos estabelecimentos privados com os recursos do FUNDEB é inconstitucional já que iria na contramão da lei do FUNDEB que estabelece que o fundo deveria financiar exclusivamente a educação pública, pois segundo o artigo das disposições constitucionais que regulamentam o fundo os valores a serem repassados devem ser calculados com base nas matrículas estaduais e municipais. Entretanto, o custeio das unidades conveniadas é possível por uma brecha na lei do FUNDEB<sup>12</sup> o que para muitas pessoas significa um passo atrás para a efetividade da oferta da educação infantil pública.

Gráfico 19 – Recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil e Despesa municipal na Educação Infantil. Campinas, 2008 a 2015.



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

#### 4 - Estimativa do déficit da educação infantil e cenário futuro da demanda por creche (levando em conta as projeções populacionais e as metas do PME)

A próxima seção tem por objetivo, em primeiro lugar, apresentar as estimativas populacionais referentes ao público que constitui a demanda por educação infantil no município e, inferir

<sup>12</sup> A educação infantil é uma das únicas etapas de ensino em que os recursos do FUNDEB podem ser gastos em instituições privadas.

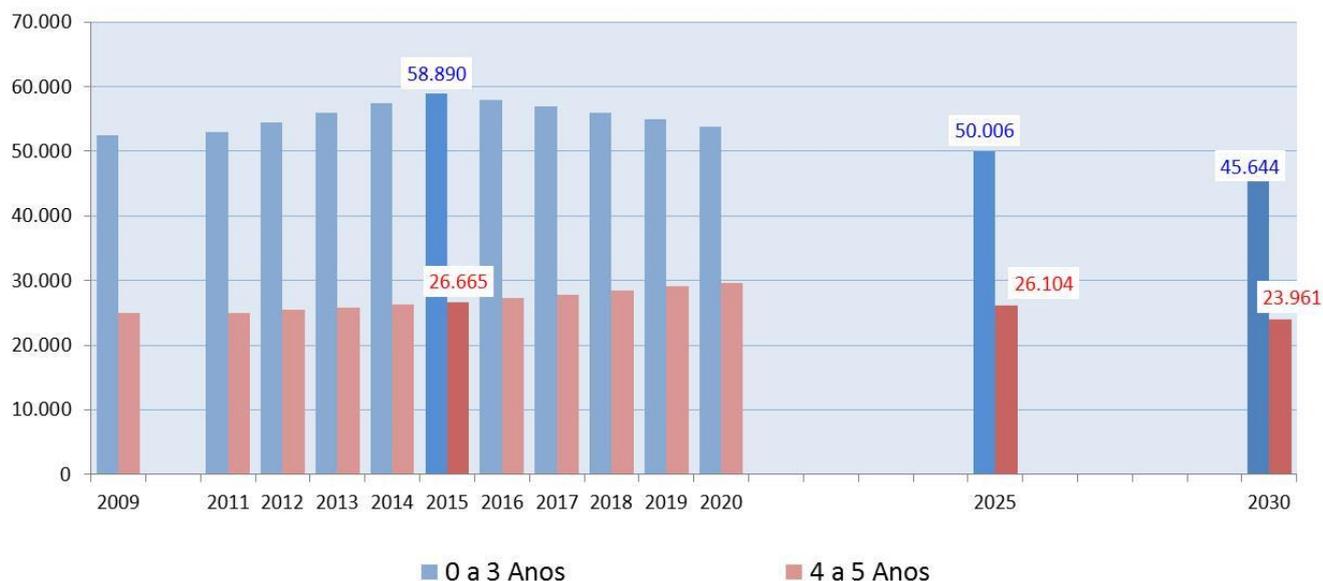
tendo como base o contexto atual das despesas municipais em educação sobre um possível cenário futuro com respeito ao cumprimento das metas dos planos de educação no que se refere ao acesso da população à creche. Nesse sentido, a proposta desta etapa do estudo é olhar um pouco para o futuro e fazer um exercício do que seria necessário para atender tal demanda.

Para esta etapa foram utilizadas as projeções populacionais do IBGE para o município de Campinas.

As projeções populacionais mostram que no longo prazo há um movimento de redução do público infantil em Campinas resultante da queda da taxa de fecundidade inerente às mudanças demográficas. O declínio constante deste indicador para taxas abaixo do nível de reposição (2,1 filhos por mulher) constitui uma tendência global principalmente nas áreas mais urbanizadas. No caso de Campinas a taxa média de fecundidade em 2010 já atingia 1,6 filhos por mulher sinalizando o declínio futuro do grupo infantil evidenciado pelas projeções populacionais.

O segmento populacional de zero a três anos já atingiu o volume máximo no ano de 2015 e, após este ano é esperada queda constante deste grupo em termos de volume de crianças o que implicará em uma redução da demanda por creche. Já para o grupo etário entre 4 e 5 anos o volume de crianças ainda deve crescer até o ano de 2020. (Gráfico 20).

Gráfico 20 - Projeção de População Residente em 1º de julho. Campinas, 2009 a 2030



Fonte: Projeções populacionais, Fundação SEADE

No ano de 2015, considerando que o contingente de menores de 3 anos totalizou 58.890 crianças segundo as projeções populacionais, para se atingir a meta de atendimento em creche de 50% desta população seria necessário que 29.445 crianças estivessem incluídas em creches. Sabendo-se que neste ano o município conseguiu atender 23.483 crianças, o déficit em tese para 2015 seria de 5.962 vagas, ou de 25,4% com relação ao atendimento realizado.

Por outro lado, o PME de Campinas, diferente do PNE e do PEE<sup>13</sup> estabelece como meta 1: *Ampliar a oferta de EI em creches, pelo poder público municipal, de forma a atender em período integral a demanda de 0 a 3 até o final da vigência deste PME.*

A Secretaria Municipal de Campinas tem publicado em seu site, como estratégia para cumprir a meta 1, a lista de espera por vagas nos estabelecimentos municipais que oferecem creches com o objetivo de fazer o levantamento da demanda manifesta<sup>14</sup>.

Entre os dias 24 e 25 de novembro de 2016 foram consultadas as listas de espera por vagas em creches disponibilizadas no site da Secretaria Municipal de Educação com referência ao ano de 2017.

O resultado encontrado foi: 157 escolas públicas de educação infantil apresentaram lista de espera o que resultou em uma procura por vagas para atendimento de crianças de zero a três anos de idade da ordem de 5.910 vagas. Deste total, 41% ou 2.424 vagas são de AG1 – agrupamento que inclui as crianças com idade entre 4 meses a 1 ano e oito meses<sup>15</sup>.

Para o AG2 - agrupamento referente às crianças com idade entre 1 ano e 9 meses à idade de 2 anos e 5 meses - há uma lista de espera para 2017 de 3.486 vagas, ou 59% do total da procura por creches.

Com relação à distribuição da demanda por regiões, pode-se dizer que a maior demanda por vagas em creche ocorre na região Sul (37%), seguida das regiões do Ouro Verde (22%) e do Campo Grande (16,6%) (Tabela 6). Vale lembrar que são estas as regiões mais populosas de Campinas segundo o censo demográfico de 2010, com respectivamente 152.898, 129.626 e 96.015 habitantes em 2010. As regiões Sul e o distrito do Campo Grande são as que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional anual.

---

<sup>13</sup> Planos Estadual e Nacional de Educação.

<sup>14</sup> De acordo com o PNE, O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

<sup>15</sup> Fonte: Resolução SME nº 16/2011; CAMPINAS, 2012.

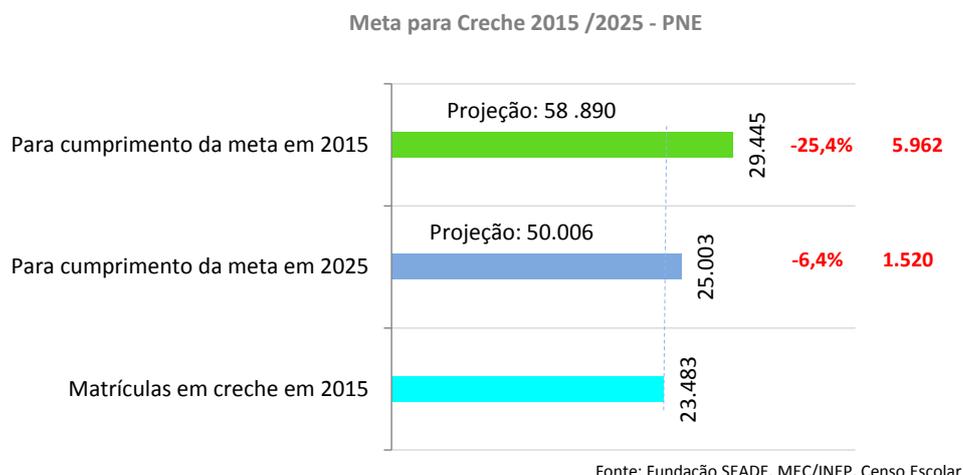
Tabela 6 - Distribuição da lista de espera por vagas em creche por Distritos e Regiões, segundo tipo de agrupamento. Campinas, ano de referência: 2017.

Procura de vagas em:				
Distritos e Regiões	AG1 (%)	AG2 (%)	Total (AG1+AG2)	Escolas com lista de espera
Leste	4,8	4,2	4,5	13
Norte	8,0	7,1	7,5	21
Sul	35,8	37,8	37,0	37
Central	3,2	1,8	2,4	3
Campo Grande	13,1	19,0	16,6	28
Ouro Verde	22,6	21,5	22,0	42
Barão Geraldo	3,2	0,9	1,9	3
Nova Aparecida	9,3	7,2	8,1	9
Sousas	0,0	0,4	0,2	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>Total (absoluto)</b>	<b>2.424</b>	<b>3.486</b>	<b>5.910</b>	<b>157</b>

Fonte: [http://integre-master.ima.sp.gov.br/integre/web/vagas\\_infantil.php](http://integre-master.ima.sp.gov.br/integre/web/vagas_infantil.php)

As projeções populacionais apontam que para 2025, ano em que termina a vigência do atual Plano Municipal de Educação, Campinas terá 50.006 crianças menores de 3 anos. Neste cenário, para o atendimento de 50% das crianças nesta idade, situação de cumprimento da Meta 1 dos Planos Nacional e Estadual de Educação, o município precisaria oferecer 25.003 vagas considerando vagas públicas e privadas. Isto significa que com relação ao total de crianças atendidas em 2015, Campinas deveria ofertar em 2025 mais 1520 vagas em creche, o que representaria um incremento nas vagas de 6,4% com relação à 2015 (Gráfico 21).

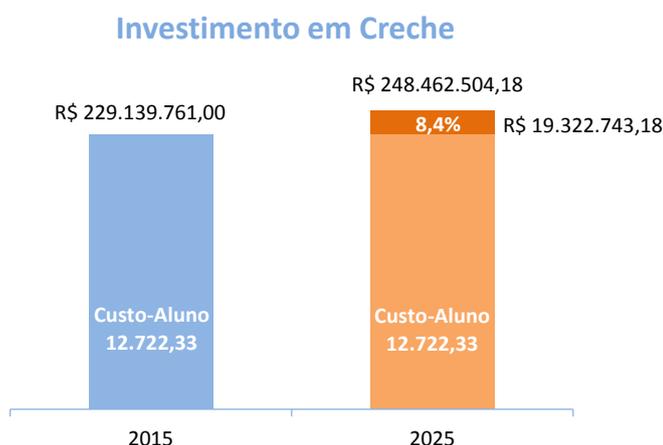
Gráfico 21 – Perspectivas para atendimento da Meta 1 do Plano



Se considerarmos que o município vai conseguir em 2025 manter o mesmo nível de despesa por aluno que realizou em 2015, ou seja, R\$ 12.722,33 por ano, para zerar o déficit de vagas em creche seria necessário um aumento na despesa total de 8,4%<sup>16</sup>, ou um aumento de mais de R\$ 19 milhões de reais com relação a 2015 (Gráfico 22).

O professor Francisco Carbonari, em apresentação na 7ª semana da Educação de Campinas, destacou que para que o efetivo cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação se realize, o município deve fazer escolhas que são em boa parte afetadas pela conjuntura econômica. Ainda em suas considerações, o professor apontou que para a concretização dos objetivos, espera-se que a ampliação ou manutenção do atendimento em creches não seja feita através da diminuição do custo-aluno.

Gráfico 22 - Projeção de Investimento X Atendimento para Creche 2015 – 2025



Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>

### Considerações Finais

O estudo apresentado tratou de avaliar a expansão da educação infantil com enfoque na oferta de creches no município de Campinas utilizando dados secundários disponibilizados por várias fontes. A partir da análise dos dados históricos relativos ao atendimento da demanda por educação infantil no município, das informações referentes à despesa com educação infantil e das projeções populacionais para a próxima década, buscou-se traçar um cenário futuro para esta etapa da educação.

<sup>16</sup> A estimativa da despesa total para 2015 contou com a colaboração do Professor Francisco Carbonari.

Os dados mostraram que houve uma grande e recente expansão do volume de matrículas públicas em creche que dobraram entre 2008 e 2015. As matrículas de pré-escola permaneceram no mesmo patamar durante este período, mas é importante dizer que esta etapa já estava praticamente universalizada no município desde 2012. O processo de universalização do acesso das crianças a pré-escola já havia sido iniciado quando o MEC estabeleceu a obrigatoriedade deste nível para todas as crianças na faixa etária de 4 a 5 anos<sup>17</sup>.

Apesar da rede credenciada ter pouco peso como participação no total das matrículas, é importante destacar o seu papel na expansão da educação infantil no município. No caso das creches, enquanto as matrículas municipais cresceram em mais de 80%, a rede conveniada cresceu 3,5 vezes (ou 250%) entre 2008 e 2015. No caso da pré-escola, apesar do volume ter se mantido constante no período, o que se observou foi um decréscimo de 2.771 vagas municipais compensadas por um incremento de 2.505 vagas contratadas pelo município da rede conveniada no mesmo período.

O estudo também evidenciou que existem diferenças com relação às condições de oferta entre a rede municipal e a conveniada. Em geral, as unidades conveniadas são menores, tem menos alunos por estabelecimentos, atendem menos crianças do berçário (menores de 2 anos), atendem mais proporcionalmente em período integral e tem uma relação de alunos por professor bem mais elevada do que na rede municipal. Também, há proporcionalmente menos professores e auxiliares por unidade e, há mais profissionais com níveis mais baixos de escolaridade do que na rede municipal.

As informações do Censo Escolar, de caráter mais geral, relativas às condições de infraestrutura e de equipamentos das creches que oferecem vagas públicas foram utilizadas no sentido de apontar possíveis diferenciações nas redes que oferecem esta etapa de ensino. Cabe destacar que estas informações são bastante limitadas e não apontam para a qualidade das condições se considerarmos, por exemplo, os parâmetros básicos do MEC para a educação infantil (BRASIL, 2006). Os resultados para o município de Campinas apontaram que em termos da existência de determinados espaços e equipamentos as creches municipais parecem estar em uma situação mais vantajosa do que as creches da rede credenciada, na medida em que alguns espaços mais específicos do início da educação infantil como berçário, parque e banheiro adaptado são mais prováveis de serem encontrados nas creches municipais.

---

<sup>17</sup> A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 estabeleceu a obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos. Na mesma Emenda ficou estabelecido que a obrigatoriedade deve ser implementada de forma progressiva até o ano de 2016.

Estas evidências sugerem que a expansão da oferta de educação infantil via convênios pode representar um custo menor para o atendimento da demanda sobretudo no curto e médio prazo e, pode ser entendida como uma estratégia de atendimento e de cumprimento das metas, tendo em vista que o repasse do FUNDEB não tem sido suficiente para financiar a oferta de educação infantil como tem sido apontado em outros estudos (BASSI, 2011). Nesse sentido, seria interessante realizar um estudo mais aprofundado sobre o financiamento das instituições de educação infantil no município que analisasse o valor recebido pelas entidades como apoio financeiro, o valor que o município recebe via FUNDEB e o valor financiado com recursos próprios advindos da arrecadação municipal. De acordo com Bassi (2011), em muitos municípios muitas vezes o valor repassado para as entidades conveniadas é inferior ao recebido pelo FUNDEB. Assim, destaca-se aqui a importância de estudos que investiguem o gasto por aluno e que levem em consideração o custo-aluno-qualidade como parâmetro de referência. Neste caso são variáveis importantes para se pensar o custo-aluno no município: a rede (municipal ou conveniada) e, se a creche atende em tempo integral ou em tempo parcial. Por fim, é importante também levantar os custos diretos e indiretos como os relacionados aos profissionais da educação, merenda, transporte, livro didático, despesas com administrativo municipal e outros componentes como água e energia etc.

Na segunda parte do estudo, como já foi dito, tentou-se trabalhar com a ideia de projeção do custo futuro da oferta de vagas em creches públicas através das informações referentes às estimativas populacionais futuras e através dos dados de despesas municipais provenientes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

De acordo com os dados levantados entre 2007 e 2015 houve no município um crescimento importante da despesa na função educação infantil de 74%, patamar superior ao da média da função educação básica que cresceu 48%. Nos anos mais recentes, entre 2010 e 2015 observou-se um crescimento da despesa com pré-escola superior ao crescimento da despesa com creches, 37% e 12% respectivamente. Ainda que se leve em conta que no período a população que constitui o público-alvo da pré-escola já estava praticamente estabilizada e que a população foco das creches ainda aumentava pode-se dizer que o aumento da despesa total em educação infantil (creches e pré-escolas) se refletiu em um incremento da despesa por aluno-ano que passou de R\$ 7.372 em 2007 para R\$ 12.770 em reais de 2015.

Ao estudo apresentado em forma de Relatório, foi proposto um exercício metodológico de pensar na despesa futura tendo em conta o contexto atual da despesa com educação infantil e também das perspectivas demográficas que apontam para o declínio em termos absolutos da

população de 0 a 3 anos já a partir de 2015 assim como da população de 4 a 5 anos a partir de 2020.

No caso das creches o que se constatou é que ocorrerá uma redução de quase 9.000 crianças menores de 3 anos entre 2015 e 2025 no município. Assim, pensando no cumprimento da meta 1 dos planos estadual e nacional de educação que estabelece que 50% das crianças deveriam estar incluídas, no ano de 2025, 25.003 crianças deveriam frequentar creches. Se em 2015 o município já atendeu 23.483 crianças em creche, então para 2025 teriam que ser criadas mais 1.520 vagas, contando apenas com a oferta da rede pública. Estas novas vagas, considerando-se que o custo-aluno médio para creche em 2015 foi de R\$ 12.722,00 e que o município conseguirá manter este nível até 2025 representariam um acréscimo de 8,4% na despesa atual do município com creches. É importante destacar que esta é uma conta que serve apenas como referência.

Outra questão de grande importância é a que se refere ao levantamento da demanda. O PME estabelece que o município deve atender toda a demanda que procure vagas em creches em 10 anos. Há claramente um desafio do planejamento da expansão. Em termos práticos este desafio se reflete no monitoramento da demanda e esta medida implica em realizar simulações utilizando as listas de espera e analisar a demanda por agrupamentos etários, por necessidade de vaga em tempo integral e também pela localização espacial. É um desafio grande, pois é difícil controlar a demanda e também a população que cresce de maneira diferenciada regionalmente dentro do município, muitas vezes em função dos movimentos migratórios relacionados à conjuntura econômica. Por outro lado, a melhoria da qualidade da oferta também pode acabar gerando um aumento da demanda.

Por último, os resultados apresentados apesar de evidenciarem a ampliação quantitativa da oferta de educação infantil não dão elementos de que tenha ocorrido uma ampliação da qualidade. É necessário mencionar que uma das grandes dificuldades para a educação infantil e, sobretudo no caso das creches é que faltam elementos para se avaliar, ou seja, é necessária uma definição clara de padrões de qualidade. E isto afeta tanto as creches municipais quanto as conveniadas. Implementar e aperfeiçoar mecanismos de monitoramento e acompanhamento é importante para a melhoria da política de educação infantil assim como também fazer com que os resultados sejam apropriados não somente pelas equipes gestoras, mas também pelos professores.

## Referências Bibliográficas

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 116-141, Apr. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000100007>. Acesso em: 21/11/2016.

BRASIL. Decreto Nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Brasília, 21 de novembro de 1990.

BRASIL Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 5, de 17/12/2009. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2006. 2v.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de educação infantil. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2006c. 2 v.

CALDAS, J. F. F. Relações entre Direito à Educação e as estratégias de busca da demanda infantil em planos municipais de educação. *Reunião Científica Regional da ANPED*. Curitiba, 24 a 27 de julho de 2016. Disponível em: [http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo4\\_JANETE-DE-F%C3%81TIMA-FERREIRA-CALDAS.pdf](http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo4_JANETE-DE-F%C3%81TIMA-FERREIRA-CALDAS.pdf). Acesso em: 16/11/2016.

CASAGRANDE, A. L., BORGHI, R. F. Plano Nacional de Educação, Ampliação da oferta em creche e dos Recursos para a Educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em Municípios de Médio Porte Paulistas. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, n.37, p. 111-126, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71543111007>. Acesso em: 16/11/2016.

CASTRO, M. H. G.; CAMELO, R. S. Educação infantil: expansão, qualidade e desafios. In: NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da Gama; CASTRO, Maria Helena Guimarães. (Org.). Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2014, v. 1, p. 1-480. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/livro\\_fde\\_fseade\\_educacao\\_basica.pdf](http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/livro_fde_fseade_educacao_basica.pdf). Acesso em: 16/11/2016.

DOMICIANO, C. A. O projeto Nave-Mãe no município paulista de Campinas: A Educação Infantil nos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio. In: IV CONGRESSO Ibero Americano de Política e Administração da Educação; VII CONGRESSO Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014, Porto-Portugal. Políticas e Práticas de Administração e Avaliação na Educação Ibero-Americana, 2014. V.18.

FERREIRA, V. S. A expansão da educação infantil e prováveis implicações. *Reunião Científica Regional da ANPED*. Curitiba, 24 a 27 de julho de 2016. Disponível em:

<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-Inf%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 16/11/2016.

OLIVEIRA, Maria Cristina de. A educação infantil pública de Campinas e a formação continuada de professores: de qual formação falamos? Campinas: PUC – Campinas, 2011. 158 p. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/690/1/Maria%20Cristina%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 2/11/2016.

OLIVEIRA, T. G. de As condições das creches públicas e conveniadas com o poder público no Brasil. *Revista Ibero-americana de Educação*, 2016, 71, 63-86. Disponível em: <http://rieoei.org/index.php>. Acesso em: 16/11/2016.

PACÍFICO, J. M.; ZIBETTI, T. M. L. "Financiamento da Educação Infantil em Porto Velho/RO no período de 1999 a 2008: desafios para o futuro." *EDUCA-Revista Multidisciplinar em Educação* 1.2 (2015): 137-151. Disponível em: <http://www.periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/article/view/1196>. Acesso em: 21/11/2016.

ROSEMBERG, F. Políticas de Educação Infantil e Avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.43, n.148 p. 44-75, jan/abr. 2013. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/249>. Acesso em: 16/11/2016.

SALES, L. C., SOUSA, A. M. O custo aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do Caqi. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v.32, n. 1, p. 55-77, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://submission.scielo.br/index.php/edur/article/view/141253>. Acesso em: 16/11/2016.

SALES, L. C. O Custo Aluno da Educação Infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o Sonho do Caqi. **Educação em Revista**, v. 32, n. 1, 2016.



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
**NEPP**  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
Cidade Universitária "Zeferino Vaz"  
Av. Albert Einstein, 1300  
Campinas - SP - Brasil  
CEP. 13083-852  
TEL: (019) 3521-7266 - 3521-2495 / 3521-2499 / 3521-2480  
E-mail: [nepp00@unicamp.br](mailto:nepp00@unicamp.br)  
Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)