

OBSERVA ANALISA

AS DESIGUALDADES
NA PRIMEIRA
INFÂNCIA

REALIZAÇÃO

Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)

Coordenadora da Secretaria Executiva: Miriam Izabel Cordeiro (Pragita)

Coordenadora-adjunta da Secretaria Executiva: Ana Potyara Tavares

Gerente de Programas da Secretaria Executiva: Eduardo Schwarz

Gerente de Comunicação da Secretaria Executiva: Luciana Abade

ANDI – Comunicação e Direitos

Diretora executiva: Miriam Izabel Cordeiro (Pragita)

Diretora administrativa financeira: Ana Potyara Tavares

A ANDI exerce a função de Secretaria Executiva da RNPI no período de 2018 a 2021.

Coordenação do Observa: Diana Barbosa e Thais M. Gawryszewski

Coordenação de Pesquisas e Desenvolvimento: Veet Vivarta

PUBLICAÇÃO

Redação: Diana Barbosa e Thais M. Gawryszewski

Fonte de dados: Observa - Observatório do Marco Legal da Primeira Infância

Design gráfico: Gisele Rodrigues



Realização



Parceria



Patrocínio



APRESENTAÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por movimentos importantes no campo social. Apesar do desafio na expansão do acesso à creche, a educação se aproxima da universalização do ensino fundamental¹. A saúde ampliou a cobertura na atenção primária e reduziu as taxas de mortalidade na infância². Os indicadores de extrema pobreza se atenuaram³ e um contingente significativo de pessoas foram retiradas da condição de extrema pobreza. Os últimos cinco anos, no entanto, sinalizam a retomada do crescimento no número de famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica⁴.

Entre avanços e retrocesso, as desigualdades, ainda existentes na estrutura social brasileira, indicam que as políticas sociais não alcançam a totalidade da população de forma equitativa. Dados do Banco Mundial situam o País entre os mais desiguais do mundo⁵. A desigualdade implica no acesso diferenciado a condições de sobrevivência, desenvolvimento e de garantias de direitos. Alguns grupos vivem em um ambiente de menor incerteza, podendo dispor de mais e variados mecanismos de proteção e controle, enquanto outros praticamente desconhecem esses recursos.

O Observa - Observatório do Marco Legal da Primeira Infância apresenta dados que ajudam a refletir a respeito do impacto dessa realidade sobre as crianças na primeira infância, até completarem os seis anos de idade. O Observa é uma plataforma *online* para consolidação e divulgação de dados e informações relacionados à primeira infância, visando apoiar a incidência sobre os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a assegurar prioridade a essa agenda em âmbito local e nacional.

¹ De acordo com o Censo Escolar 2019, 36% das crianças entre 0 e 3 anos estão matriculadas em creches e 98% das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental.

² Dados do Observa indicam que a Taxa de mortalidade na infância é de 14 para cada mil nascidos vivos e que a Cobertura de atenção primária no País é de 75%.

³ OSÓRIO, Rafael. Desigualdade e Pobreza. In: IPEA. **PNAD 2014, breves análises**, nota técnica n° 22. Brasília, 2015.

⁴ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019**. Rio de Janeiro, 2019.

⁵ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro, 2020.

Todo o conteúdo do observatório é referenciado no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), legislação que inova ao integrar ao arcabouço legal brasileiro o reconhecimento da importância do investimento no período que cobre do nascimento aos seis anos de idade, “em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (art.1º).

O presente documento analisa diferentes situações de desigualdade na primeira infância, que é reconhecida como uma fase crucial para o processo de desenvolvimento. O cuidado e a oferta de estímulos adequados durante os primeiros anos de vida tendem a gerar efeitos positivos na trajetória pessoal dos indivíduos, que se estendem para o seu contexto social.

A desigualdade é um fenômeno multidimensional, influenciado por distintos aspectos e com impacto em diversas esferas do desenvolvimento humanos. Para fins desta análise serão considerados indicadores de acesso a renda, a educação e a saúde na primeira infância.



Realização



Parceria



Patrocínio



DISCUSSÃO

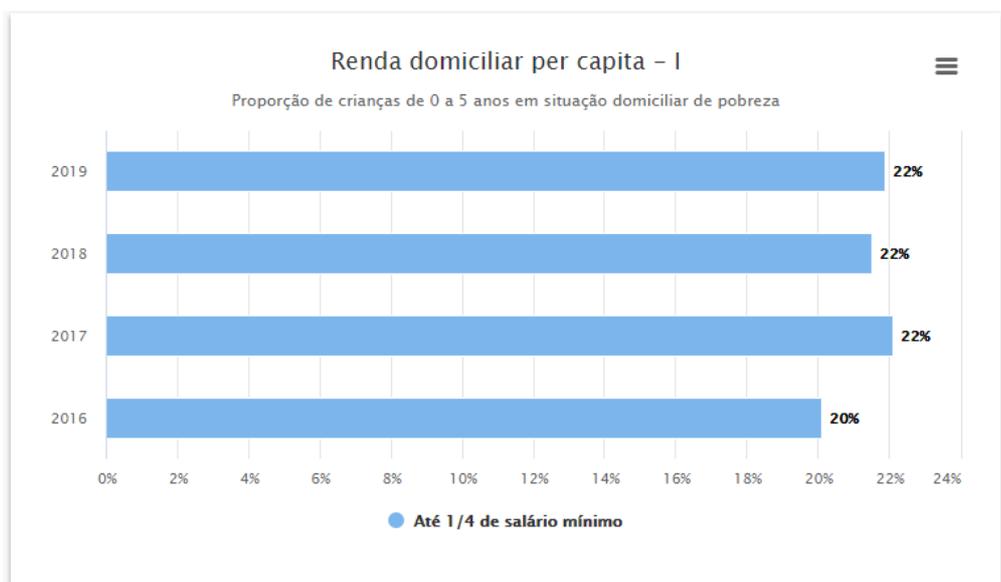
1. Pobreza e acesso a renda

Dados do IBGE demonstram que em 2019 a parcela da população referente aos 10% mais ricos concentraram 43% da riqueza produzida no País e os 10% mais pobres somaram o equivalente a 0,8% do total de rendimentos⁶. Esses números demonstram o abismo que separa ricos e pobres no Brasil. Na parcela mais pobre estão aqueles que não alcançam ou alcançam com dificuldade as condições para prover suas necessidades e para desenvolver as suas capacidades. A pobreza não se limita ao rendimento monetário, trata-se de um fenômeno complexo que envolve inúmeros aspectos, mas que guarda uma relação direta com o acesso a renda. Nesse sentido, o IBGE demonstra que, em 2019, 11,8% da população brasileira viviam com até 1/4 de salário mínimo por mês (cerca de R\$ 250,00) e quase 30% com até 1/2 salário mínimo (o equivalente a R\$ 499,00).

O Observatório do Marco Legal da Primeira Infância apresenta dados que ajudam a refletir sobre o impacto desta realidade nas crianças de 0 a 5 anos. Os resultados demonstram que, em 2019, 47,6% dessas crianças viviam em situação de pobreza (com renda domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo) e 21,9% delas viviam em famílias cuja renda domiciliar *per capita* era de até 1/4 do salário mínimo⁷. Essas crianças vivem em ambientes socialmente menos protegidos, a escassez de renda impõe limitações à alimentação adequada, à moradia, a condições de higiene, à educação, à saúde e a outros serviços essenciais.

⁶ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro, 2020

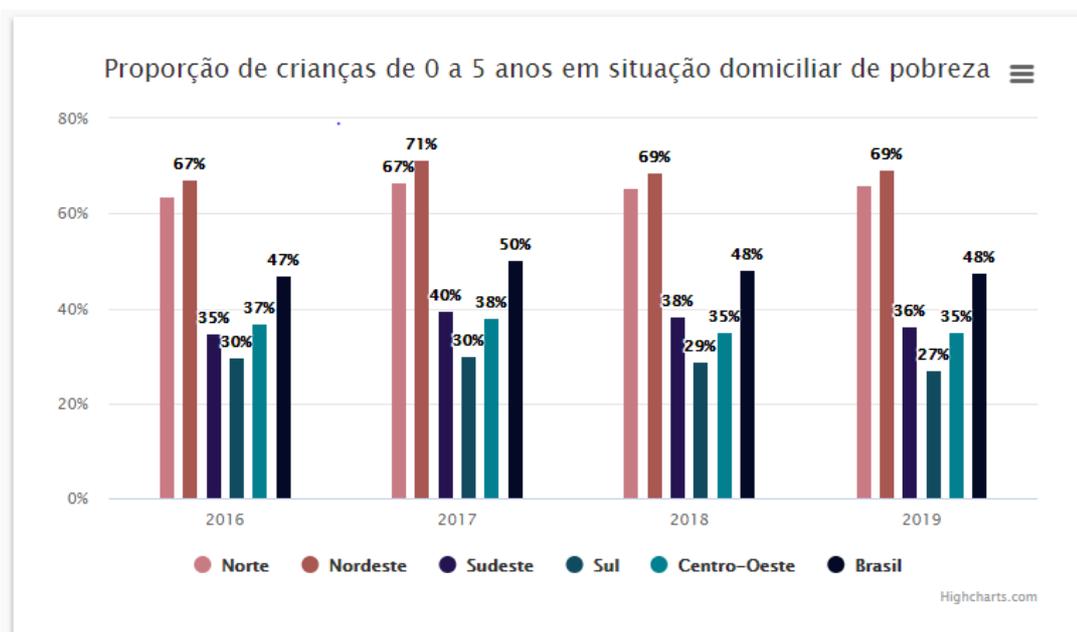
⁷ Tanto o rendimento domiciliar *per capita* de 1/2 salário mínimo quanto de 1/4 do salário mínimo são medidas definidas como referências para a implementação de políticas públicas no Brasil. O rendimento domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo delimita o público prioritário do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, um registro administrativo que serve de base para a concessão de uma série de benefícios assistenciais, entre eles o Programa Bolsa Família (PBF). Já o rendimento de até 1/4 de salário mínimo *per capita* é o limite para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), direito assistencial constitucionalmente assegurado a idosos e pessoas com deficiência, incluindo crianças.

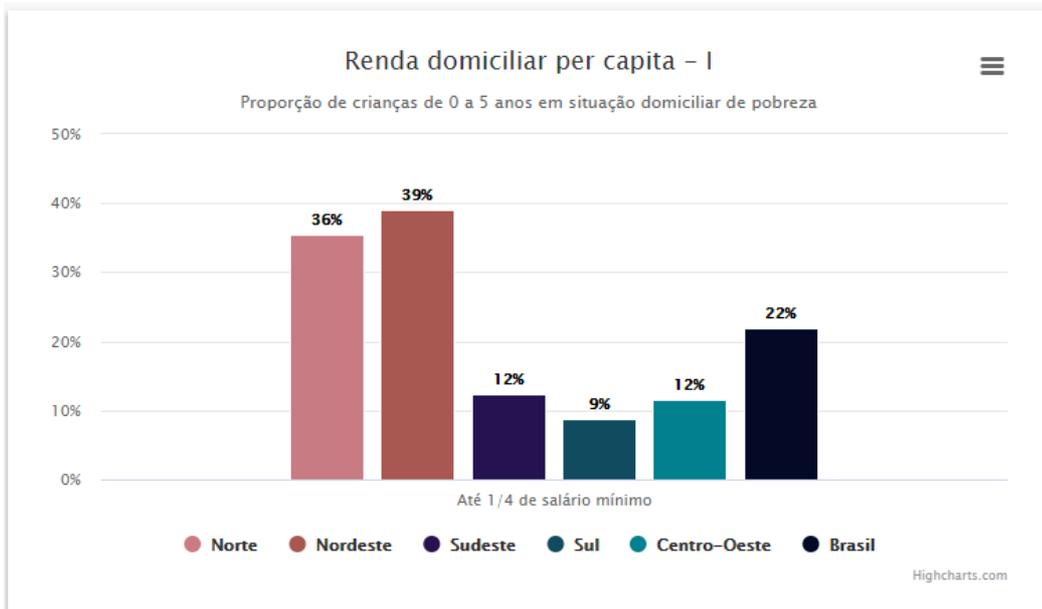


A pobreza na primeira infância impacta diretamente o desenvolvimento infantil, ela impõe níveis diversos de privações materiais, de acesso a direitos, a políticas públicas e a experiências que juntas influenciam o crescimento e a trajetória desses pequenos cidadãos. Ao mesmo tempo em que reflete uma estrutura social marcada pela desigualdade, a pobreza na primeira infância ajuda a reproduzi-la, permitindo que

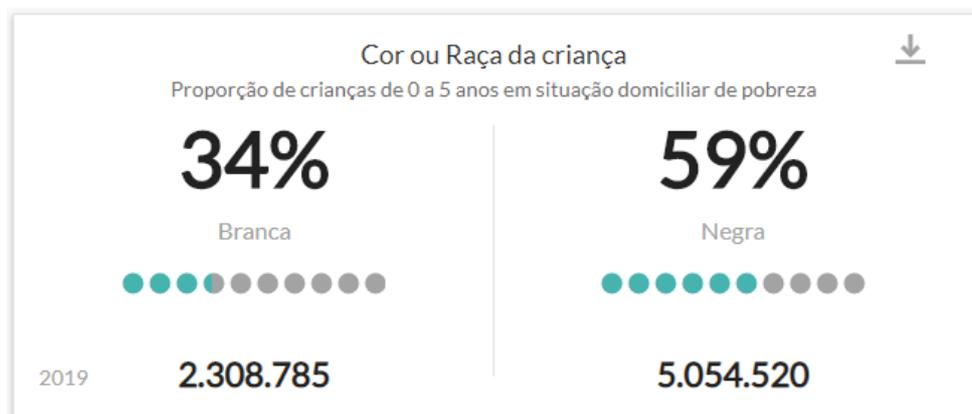
crianças tenham oportunidades distintas de vivenciar o seu desenvolvimento, a depender da sua condição social e do seu local de moradia e mesmo da sua cor ou raça.

Em relação à localidade, o Observa demonstra discrepâncias regionais importantes, revelando condições de maior vulnerabilidade nas regiões Norte e Nordeste do País, onde a proporção de crianças entre 0 a 5 anos em famílias com renda domiciliar *per capita* de até ½ salário mínimo chega a 66% e a 69%, respectivamente. Esses percentuais estão aproximadamente 20 pontos acima da média nacional (48%). Nestas mesmas regiões pouco mais de 1/3 dessas crianças vivem em famílias com renda de até ¼ do salário mínimo por pessoa, mais de 10 pontos percentuais acima da média nacional (22%). A região Sul tem os melhores resultados, com 27% das crianças em famílias com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo e 8,7% delas com renda de até ¼ do salário mínimo.





Desigualdades estruturais por cor ou raça já identificadas na organização social brasileira também estão presentes na primeira infância. Enquanto 34% das crianças brancas vivem com renda domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo, 59% das crianças negras compartilham essa realidade. Isso quer dizer que a maioria das crianças brancas no Brasil (66%) vive em contextos familiares cujo rendimento por pessoa ultrapassa 1/2 salário mínimo, enquanto a maioria das crianças negras (59%) vive em famílias com renda cujo o teto do rendimento mensal é de 1/2 salário mínimo por pessoa.

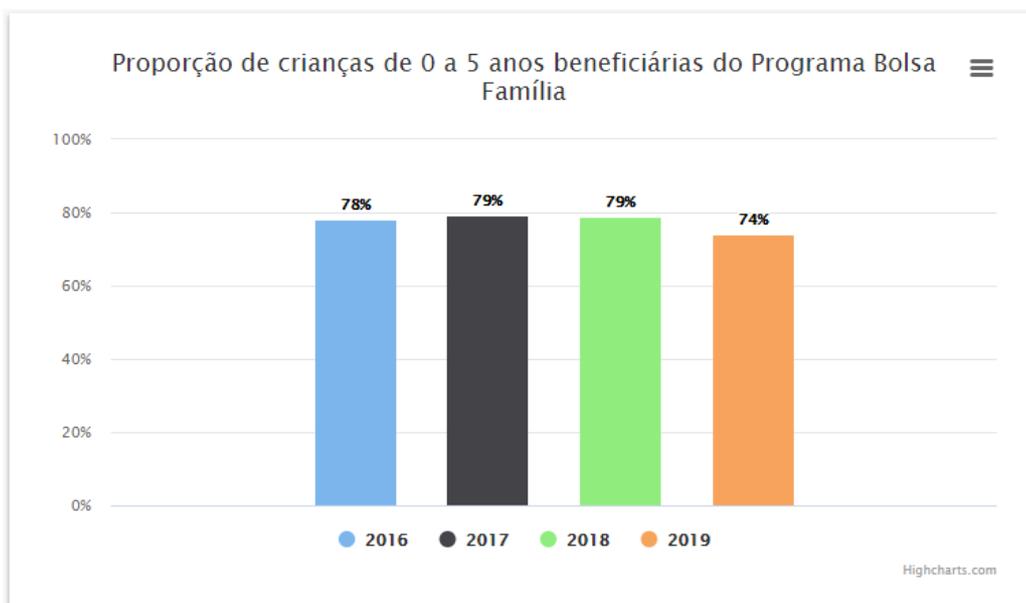


Diante deste cenário, o Marco Legal da Primeira Infância estabelece que as políticas públicas voltadas à garantia dos direitos da criança na primeira infância devem ser elaboradas e executadas de forma a reduzir as desigualdades, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão. Esse é o desafio a ser assumido por toda a sociedade e, especialmente, pelo Estado brasileiro, responsável pela formulação e implementação de políticas que sejam efetivas no combate à pobreza e à desigualdade e que garantam a todas as crianças, sem nenhum tipo de diferenciação, proteção integral e oportunidades para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

O Bolsa Família

O papel das políticas públicas na superação da pobreza e na atenuação do seu impacto sobre as crianças na primeira infância é uma questão central. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família (PBF) se destaca como uma iniciativa de enfrentamento direto à desigualdade de renda. O Programa direciona-se a famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 178,00 mensais, compostas por gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes. O PBF tem como objetivo a superação do ciclo intergeracional da pobreza, garantindo às famílias elegíveis o acesso direto a renda e a ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência.

Segundo dados do Observa, o Programa alcançou em 2019, 74% das crianças de 0 a 5 anos com rendimento domiciliar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo mensal por pessoa no Brasil. Os números sugerem uma queda nesse percentual desde 2017, quando 79% das crianças nessa faixa de renda eram contempladas.

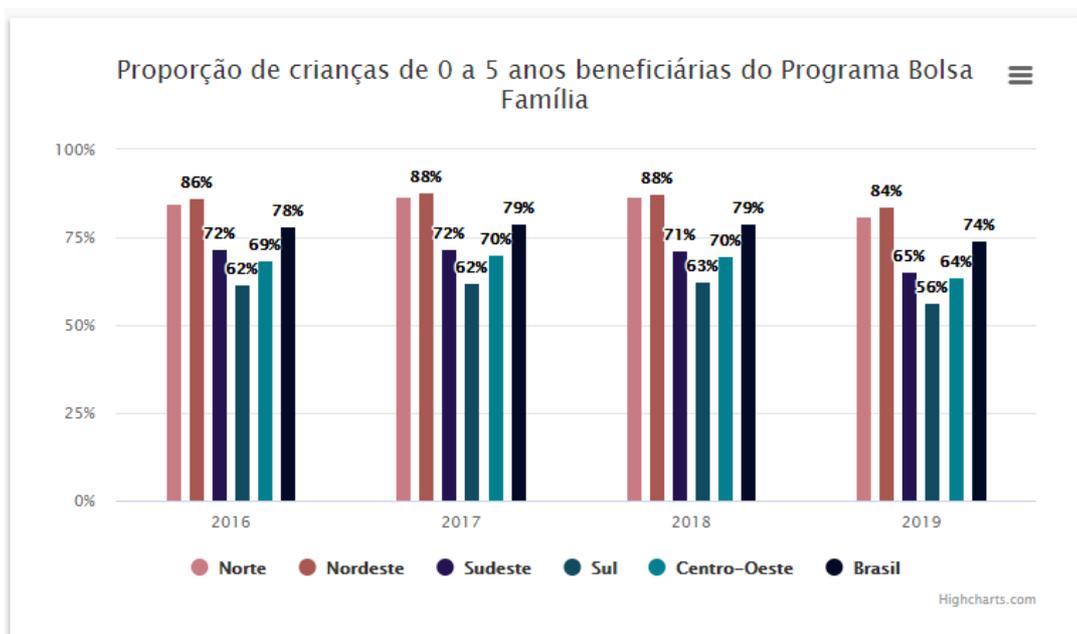


Se considerado o recorde de renda definido para inclusão no Programa, os dados reforçam a tendência de queda na cobertura entre as crianças de 0 a 5 anos. Em 2017 ela era de 92,4%, caindo para 84,8% em 2019⁸.

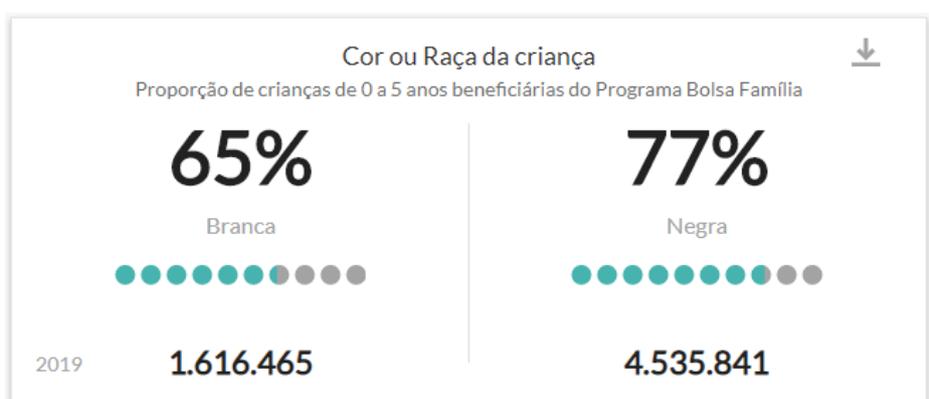
O recorte regional demonstra uma maior cobertura no Norte e Nordeste do País, onde também se registram os maiores níveis de pobreza. Conforme foi visto anteriormente, 66% das crianças de 0 a 5 anos residentes na região Norte vivem em situação de pobreza (renda domiciliar de até ½ salário mínimo por pessoa), das quais 81% estão cobertas pelo Programa Bolsa Família. No Nordeste 69% das crianças estão em domicílios com renda de até ½ salário mínimo por pessoa, das quais, 84% estão inseridas no PBF. A região Sul tem a menor proporção de famílias beneficiárias, 56%. Centro-Oeste e Sudeste alcançam 64% e 65%, respectivamente.

Vale mencionar que, de acordo com o IBGE, o Norte e o Nordeste apresentam as menores médias de rendimento domiciliar *per capita* no Brasil. Em 2019 elas foram equivalentes a R\$ 872,00 e R\$ 884,00. As regiões Sudeste e Sul registraram o dobro desse valor, R\$ 1.720 e R\$ 1.701. Essa discrepância ajuda a compreender os valores mais expressivos alcançados pelo Bolsa Família no Norte e Nordeste do País.

⁸ Esses dados, extraídos do CadÚnico, estão em processamento para disponibilização de um novo indicador no Observa.



Menciona-se ainda a maior proporção de crianças negras inseridas no Programa (77%), em relação às crianças Brancas (65%). Esse resultado reforça dados já apresentados e que situam as crianças negras em maior condição de vulnerabilidade econômica. Os rendimentos mais baixos observados nesse grupo populacional fazem com que um número maior de famílias com crianças negras tenham que recorrer ao benefício.



2. Educação

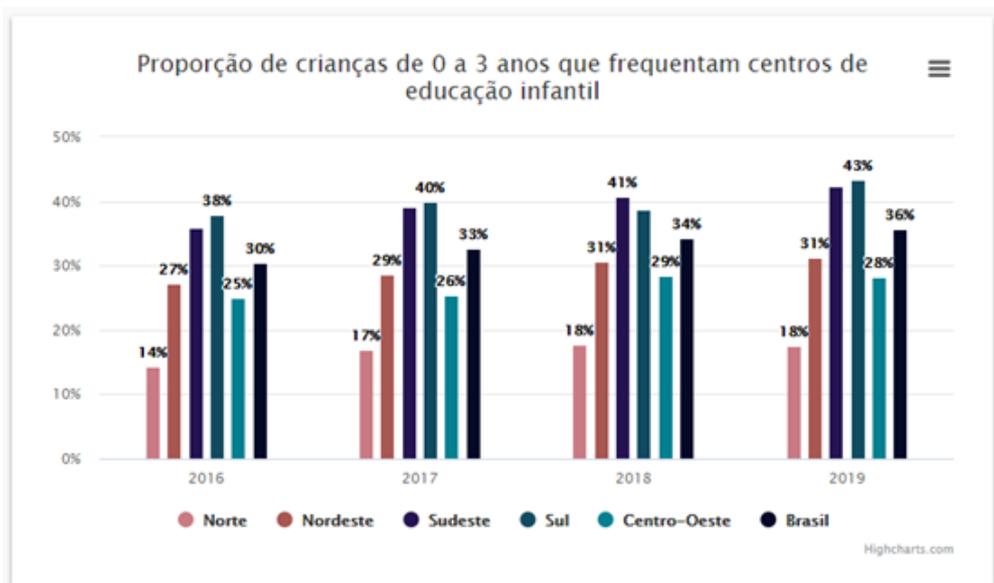
A educação infantil é a primeira etapa da educação básica e compreende a creche (para o atendimento de crianças de zero a três anos) e a pré-escola (crianças de quatro e cinco anos), etapa obrigatória. Os centros de educação infantil devem ser reconhecidos como um espaço de agência social que atenda a todos e todas, em suas diferentes experiências, trajetórias e cursos de vida e como importante espaço para socialização dos indivíduos.

Além disso, segundo o relatório *A world ready to learn: Prioritizing quality early childhood education*, divulgado pelo Unicef em 2019, a educação infantil é a base educacional das crianças e o acesso a essa etapa aumentam as chances do desenvolvimento de habilidades e competências necessárias para toda a trajetória educacional.

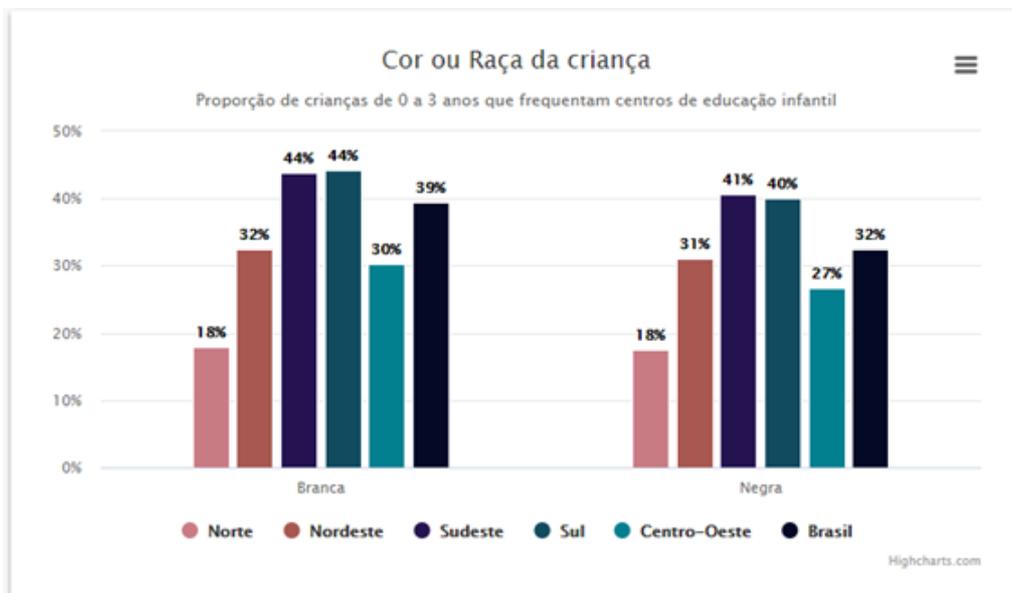
No Brasil, o Marco Legal da Primeira Infância e o Plano Nacional pela Primeira determinam a expansão do acesso à educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos de idade de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças nessa faixa etária, no cumprimento da meta presente no Plano Nacional de Educação. O Plano Nacional de Educação, em consonância ao estabelecido pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação, também possui como meta a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade.

Entretanto, não há a garantia de direitos previstos nos marcos normativos. As duas metas citadas acima, por exemplo, ainda não foram alcançadas. Um olhar para as desigualdades no acesso a esse direito expõe o desafio do contexto brasileiro e é necessário para elaboração de políticas públicas voltadas para o alcance das metas estabelecidas.

No Brasil, 36% das crianças de 0 a 3 anos frequentam centros de educação infantil. Essa taxa teve um aumento constante desde 2016, quando ela era de 30%. Há uma imensa desigualdade regional no acesso à creche no País: em 2019, 43% das crianças de 0 a 3 anos da região Sul frequentavam centros de educação infantil. Na região Norte esse índice era de apenas 18%, 25 pontos percentuais a menos. As regiões Centro-Oeste (28%) e Nordeste (31%) também apresentam taxas abaixo da média nacional.

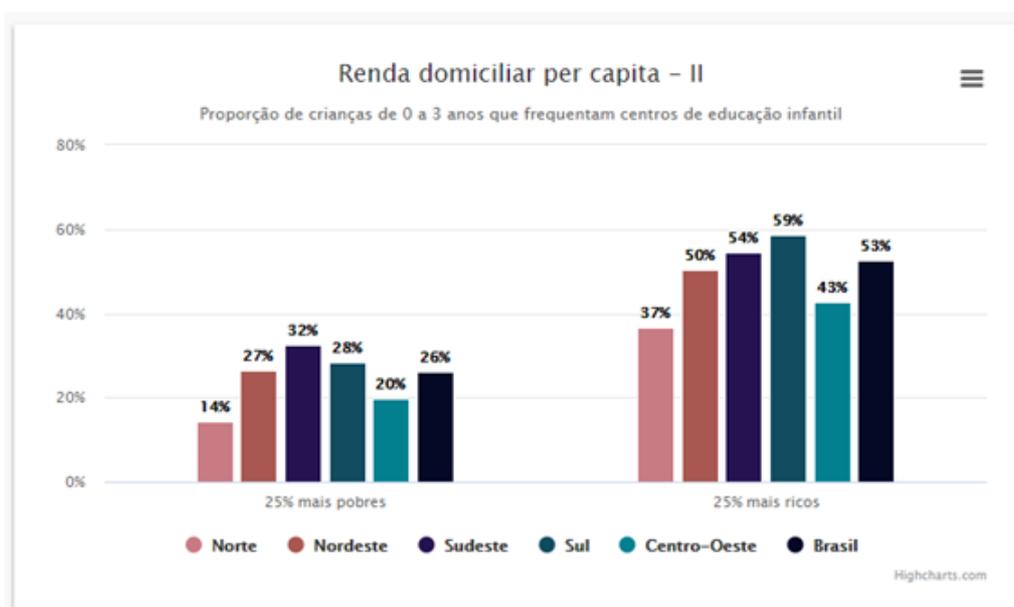


O acesso desigual à educação infantil também se revela na desagregação por cor ou raça da criança. Embora as diferenças não sejam expressivas, os dados de 2019 indicam níveis maiores de acesso à creche entre as crianças brancas (39%), com percentual acima da média nacional, do que entre crianças negras (32%), que ficam abaixo da média nacional.

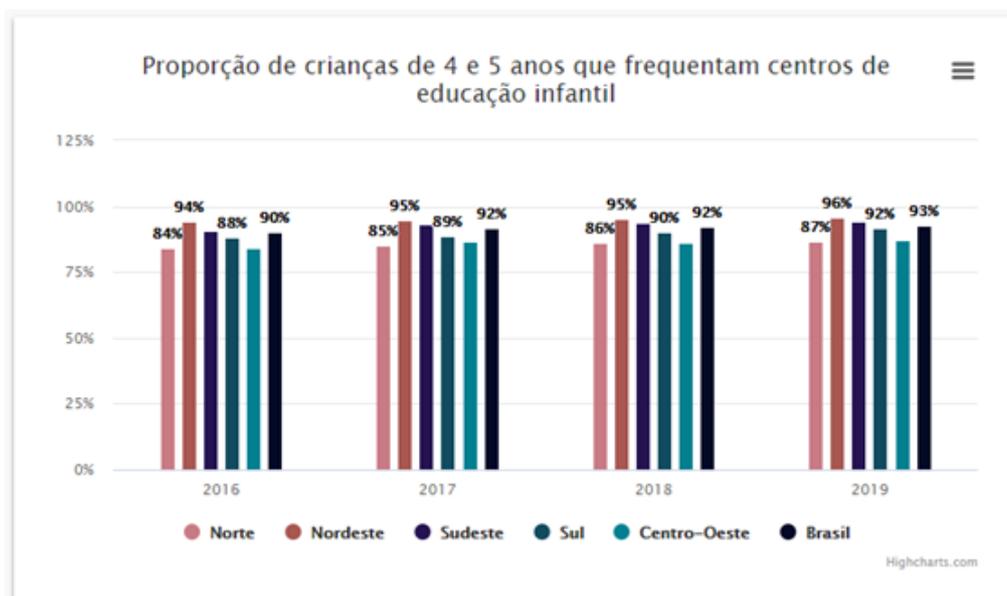


É necessário o olhar para além das médias, que escondem desigualdades fortemente presentes no contexto brasileiro. As desigualdades se expressam de diversas formas e fazem com que algumas crianças vivenciem uma maior situação de vulnerabilidade do que outras.

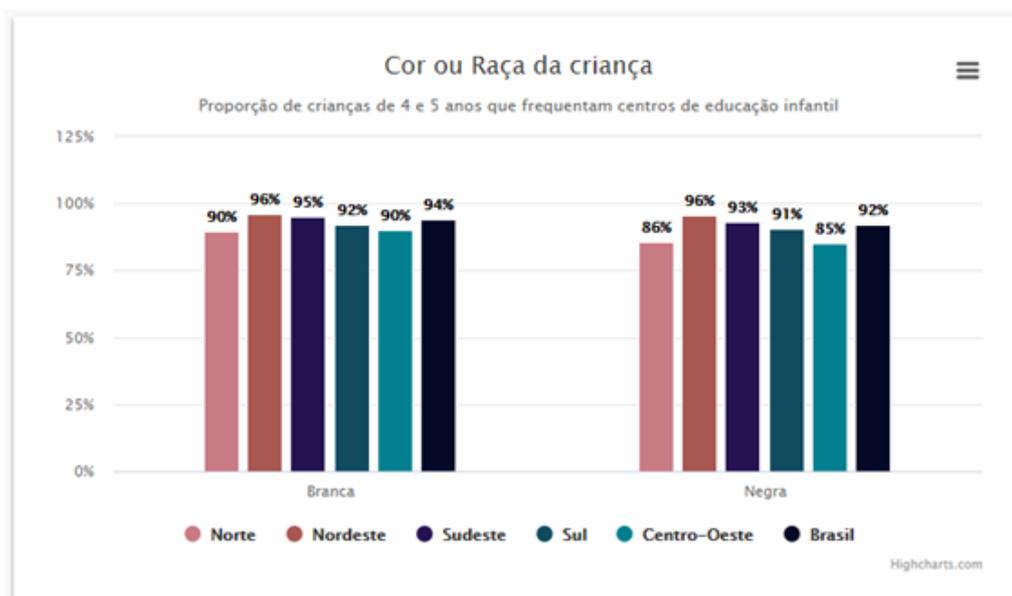
As desigualdades de acesso às creches, por exemplo, estão diretamente relacionadas ao contexto de renda. Enquanto 53% das crianças de até três anos da faixa de renda dos 25% mais ricos frequentam centros de educação infantil, no quartil mais baixo, dos 25% mais pobres, apenas 26% das crianças de 0 a 3 anos frequentam essa etapa de ensino.



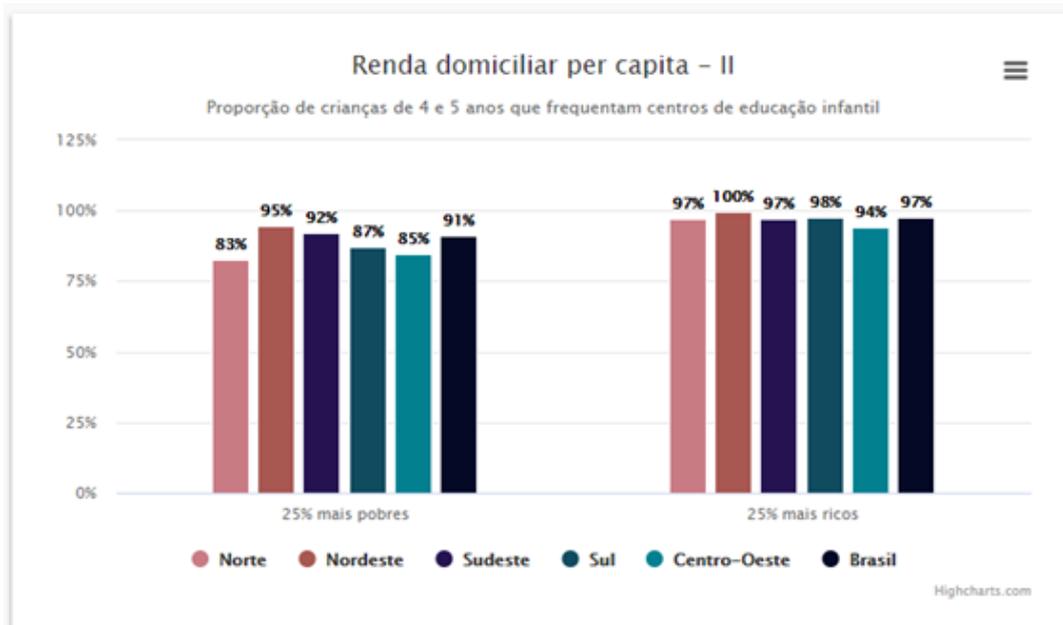
Em relação à pré-escola, etapa obrigatória da educação básica, a universalização ainda é um desafio: em 2019, 93% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam centros de educação infantil. Porcentagem que teve uma pequena melhora desde 2016, quando o índice era de 90%. As desigualdades regionais ainda se apresentam, mas de forma menos intensa do que no acesso à creche: as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as menores taxas de acesso à pré-escola, nessas duas regiões, 87% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam centros de educação infantil no último ano analisado.



No que se refere à cor ou raça das crianças, a maior parte das crianças brancas (94%) tem o direito a pré-escola garantido, quando comparado às crianças negras (92%). As maiores situações de vulnerabilidade estão entre as crianças negras do Norte e Centro-Oeste do país, onde 86% e 85% das crianças negras de 4 e 5 anos frequentavam centros de educação infantil.



Ao analisar o acesso a pré-escola a partir do recorte de renda, há desigualdade menor do que aquele observado para as creches. Entre as crianças de 4 e 5 anos do quartil mais rico da população, 97% frequentam centros de educação infantil, taxa que é de 91% entre as crianças do quartil inferior (dos 25% mais pobres). Entre as crianças que estão entre os 25% mais pobres, apenas as residentes de duas regiões possuem frequência maior do que 90%: Nordeste (95%) e Sudeste (92%).



A expansão da Educação Infantil, segundo o Marco Legal da Primeira Infância, deve ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

Assim, além de garantir a universalização da pré-escola e a expansão das vagas de creche, é necessário garantir a qualidade da oferta, que deve seguir as diretrizes estabelecidas na Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil (BNCCEI). Entre conceitos fundamentais da Base estão a centralidade da criança no processo de aprendizagem e as interações e as brincadeiras, definidos como eixos estruturantes das práticas pedagógicas.

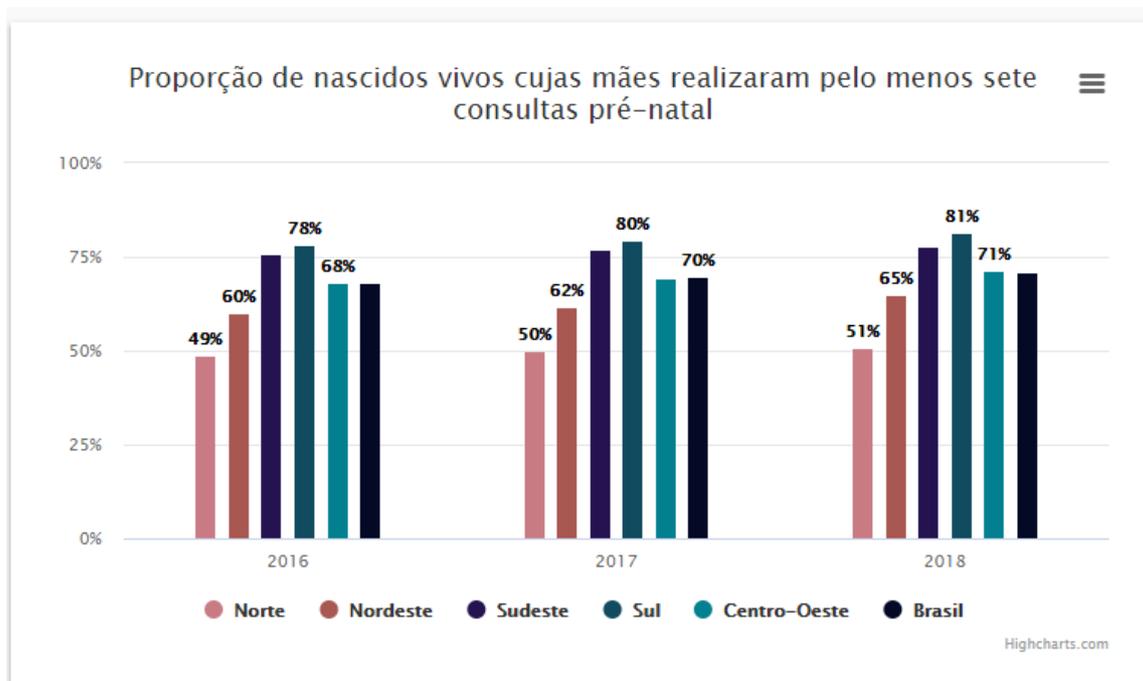
3. Saúde

O Marco Legal da Primeira Infância assegura às gestantes nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde. O acesso a esse atendimento é também um direito da criança, na medida em que assegura atenção especializada ao recém-nascido e permite o controle de doenças de transmissão vertical, como o HIV, a sífilis congênita, e aquelas causadas por STORCH (sífilis, toxoplasmose, rubéola, citomegalovirose, herpes simples).

O atendimento pré-natal possui papel fundamental na prevenção ou detecção precoce de doenças maternas e fetais e integra as atividades básicas do planejamento familiar. Durante a gestação, conforme regulamentação do Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento do Ministério da Saúde, devem ser realizadas, no mínimo, seis consultas de acompanhamento pré-natal. O Plano Nacional pela Primeira Infância, por sua vez, recomenda a realização de sete ou mais consultas para a gestante.

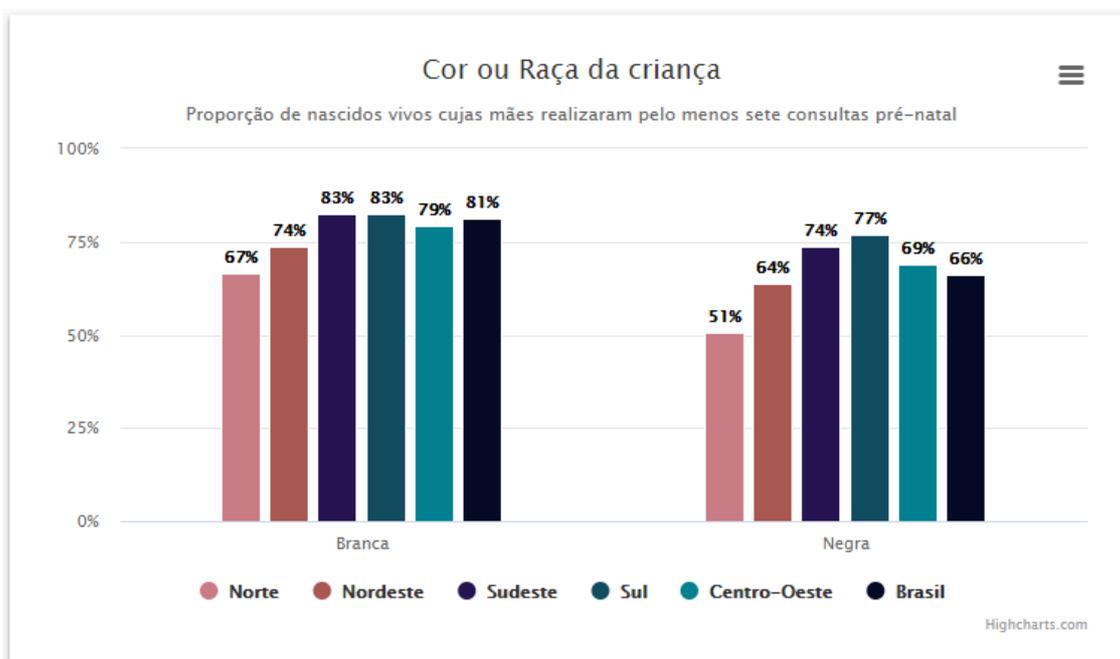
Em 2018, 71% das mães de nascidos vivos brasileiros realizaram pelo menos sete consultas pré-natal, taxa que teve discreto aumento desde 2016, quando o índice era de 68%. Embora esse dado seja reflexo dos avanços no atendimento à saúde alcançados nas últimas décadas, ele ainda indica que 29% das mães de nascidos vivos não contam com o número recomendado de consultas pelo Plano Nacional pela Primeira Infância.

Mas o ponto mais preocupante é, seguramente, a distribuição do acesso às consultas do pré-natal, já que a universalização desse atendimento para as mulheres brasileiras está mais distante da realidade de alguns grupos específicos. As desigualdades regionais se expressam fortemente, revelando que na região Norte apenas metade (51%) das mães de nascidos vivos realizaram pelo menos sete consultas pré-natal, taxa que é de 81% entre os nascidos vivos da região Sul, onde estão as melhores taxas. O Sudeste aparece em segundo lugar (78%), com resultado acima da média nacional.



O acesso diferenciado ao pré-natal, assim como a outros serviços de saúde, revela níveis de desigualdade que submetem determinados grupos sociais, incluindo gestantes e crianças, a riscos que envolvem a qualidade de vida, a prevenção de doenças evitáveis e a mortalidade materna e infantil. É, portanto, papel do poder público e da sociedade fazer com que as políticas de saúde, incluindo o pré-natal, sejam asseguradas a todas as mulheres de forma adequada.

O que se percebe, no entanto, é que as desigualdades no acesso a consultas pré-natal estão além das diferenças regionais, e se expressam ao analisar o recorte por cor ou raça do recém nascido: enquanto 81% das mães de nascidos vivos brancos realizaram pelo menos sete consultas pré-natal, a taxa entre os nascidos vivos negros é de 66%. Entre os nascidos vivos brancos, apenas os da região Norte (67%) estão abaixo da média nacional (71%), ao passo que entre os nascidos vivos negros apenas Sul (77%) e Sudeste (74%) estão acima da média nacional de realização de pelo menos sete consultas pré-natal. As discrepâncias observadas na desagregação por cor ou raça reforçam as análises sobre as desigualdades estruturais entre crianças brancas e negras, segundo a qual estas têm menor acesso não apenas à renda, mas a um conjunto de serviços essenciais para o seu desenvolvimento desde o nascimento.

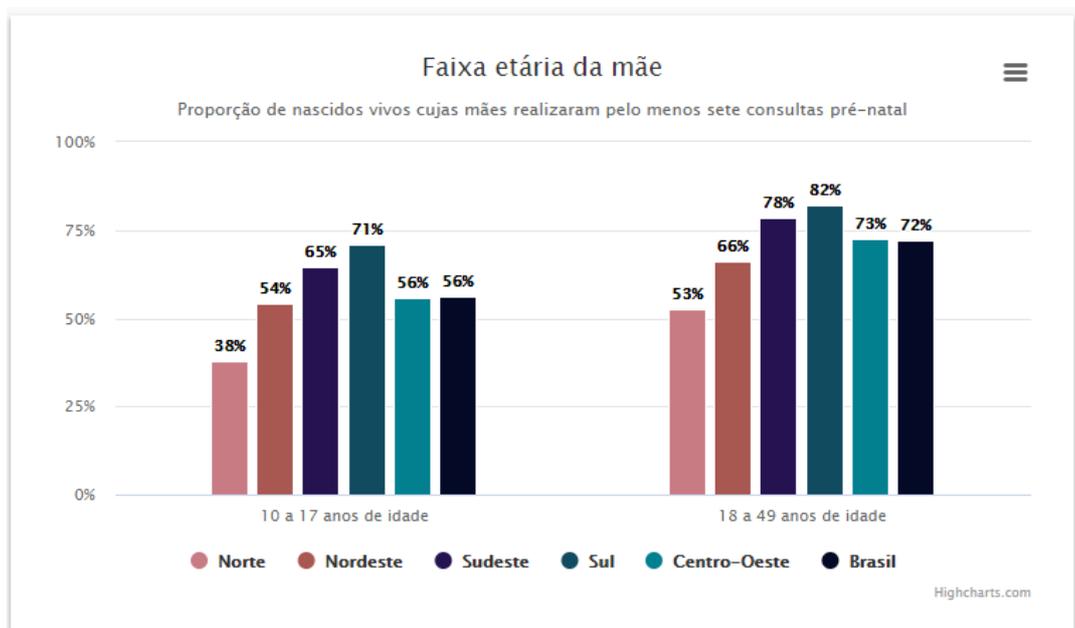


A idade na mãe é um ponto de atenção em relação ao pré-natal. Nesse sentido, destacam-se as múltiplas situações de vulnerabilidade envolvendo a gravidez na adolescência. Em 2018, 21.154 bebês nasceram de mães com menos de 15 anos de idade no Brasil⁹. O número de adolescentes entre 15 e 19 anos que engravidam no Brasil é 8 vezes maior do que na Alemanha e 10,5 vezes maior do que na França¹⁰. Durante a gravidez, as mães adolescentes e seus bebês estão mais sujeitas a riscos de morte, partos prematuros e às complicações decorrentes dele. E é justamente entre elas que está o menor acesso ao pré-natal adequado.

Entre as mães de nascidos vivos com 18 anos ou mais, 72% realizaram pelo menos sete consultas pré-natal. Entre as mães adolescentes de nascidos vivos, apenas 56% realizaram pelo menos sete consultas pré-natal, taxa que é de 38% entre os nascidos vivos de mães adolescentes da região Norte. Apenas na região Sul eles conseguiram alcançar a média nacional de 71%.

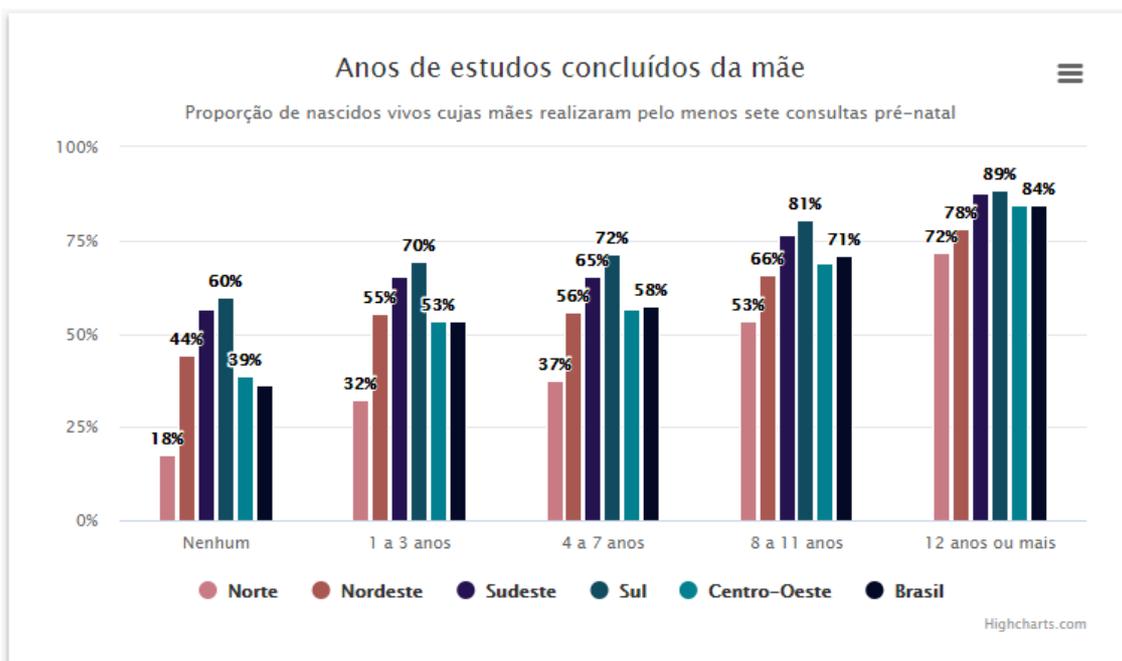
⁹ Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) apud **Plano Nacional pela Primeira Infância**, Edição revisada e atualizada - 2020/2030.

¹⁰ Idem.



Outro fator relacionado a uma maior situação de vulnerabilidade são os anos de estudos da mãe. Quanto maior a escolaridade da mãe, maior é a proporção de nascidos cujas mães realizaram pelo menos sete consultas pré-natal. Entre os nascidos vivos de mães com 12 anos ou mais de estudo, o equivalente a ter pelo menos o ensino médio completo, 84% das mães realizaram pelo menos sete consultas pré-natal. Já entre os nascidos vivos de mães sem instrução (nenhum ano de estudo), apenas 36% realizaram pelo menos sete consultas pré-natal.

A associação positiva entre anos de estudo e acesso ao pré-natal sinaliza como fatores de vulnerabilidade se interseccionam. Quanto maior o acesso a oportunidades educacionais maiores também as chances de acesso a determinados serviços de saúde. Esse dado reforça a necessidade de investimento integrado e articulado no combate a desigualdade.

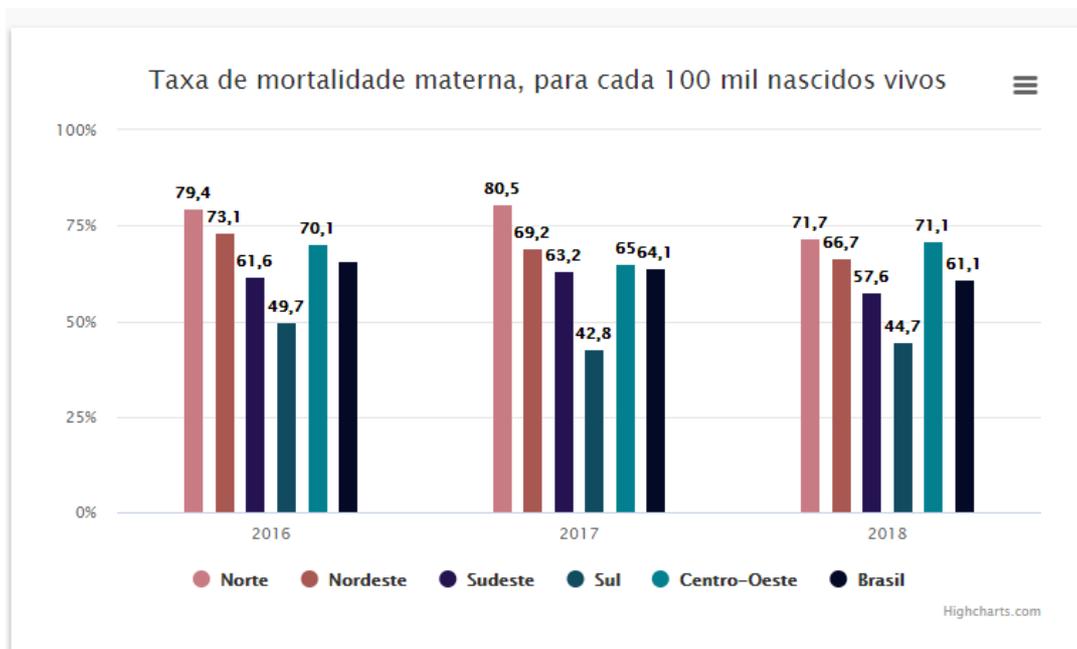


A realização de consultas pré-natal é etapa fundamental de assistência à saúde da mulher no período gestacional e impacta outros indicadores, como a mortalidade materna. O Marco Legal da Primeira Infância responsabiliza a Atenção Primária à saúde pela busca ativa da gestante que não iniciou ou que abandonou as consultas de pré-natal, a fim de assegurar o direito ao acompanhamento durante a gravidez.

A mortalidade materna é aquela causada por qualquer fator associado à gravidez (ou por ela agravado) ou por medidas tomadas com relação a ela. No Brasil, a taxa de mortalidade materna é de 61,1 para cada 100 mil nascidos vivos. A região Sul se destaca positivamente, com taxas de mortalidade materna expressivamente menores do que as outras regiões brasileiras: de 44,7 mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos.

As regiões Norte (71,7 mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos) e Centro-Oeste (71,1 mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos) ainda não atingiram a meta 3.1

dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de reduzir, até 2030, a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos.



Realização



Parceria



Patrocínio





Realização



Parceria



Patrocínio

