

A meta 1 do Plano Nacional de Educação

Observando o presente de olho no futuro

MARIA MALTA CAMPOS*

YARA LÚCIA ESPOSITO**

NELSON ANTONIO SIMÃO GIMENES***

RESUMO: O artigo examina os objetivos e estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), sobre a educação infantil em creches e pré-escolas. A comparação entre as metas fixadas e a evolução recente do acesso à educação infantil no país revela que os desafios em direção aos percentuais de cobertura visados são imensos, apesar de relativamente facilitados pela tendência de queda da população entre 0 e 5 anos. Esses desafios são agravados por desigualdades entre regiões, zonas rurais e urbanas, faixas de renda familiar e cor/raça da população. Frente aos desafios, algumas estratégias propostas para os aspectos qualitativos parecem tímidas, o que aponta para o risco da ampliação do acesso com perda de qualidade, significando riscos para o desenvolvimento infantil.

Palavras-chave: Educação infantil. Plano Nacional de Educação. Creche. Pré-escola.

Introdução

Nos idos de 1959, discursava o ministro San Thiago Dantas:

Já não é possível que nos contentemos em construir, a título de diretrizes e bases, uma moldura jurídica, um mero sistema de normas, em vez de formularmos as bases e critérios de um programa de etapas sucessivas, através do qual se

* Doutora em Ciências Sociais. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/PUC/SP), presidente da diretoria colegiada da ONG - Ação Educativa e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <mcampos@fcc.org.br>.

** Doutora em Educação. Pesquisadora sênior da FCC. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <yesposito@fcc.org.br>.

*** Doutor em Educação. Pesquisador da Fundação Carlos Chagas (FCC) e membro do Comitê Editorial da Revista Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <ngimenes@fcc.org.br>.

alcancem os objetivos, se saturem áreas determinadas, se obtenham níveis de rendimento prefixados, convertendo em realidade efetiva o esforço educacional do país. Este sentido de etapa, de plano, é indispensável à formulação correta do problema da Educação... (apud CURY, 2011, p. 805-806).

Passado mais de meio século, após uma nova Constituição, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a experiência do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, o PNE aprovado em 2014 no Congresso Nacional começa sua vigência baseado em objetivos não muito distantes daqueles enunciados alguns anos antes do golpe militar de 1964.

A conjuntura, no entanto, parece hoje bem mais promissora, apesar de tardia, fruto de longa e sofrida trajetória. Um processo de mobilização crescente, que acabou por definir e fortalecer pautas que obtiveram apoio de segmentos diversos da sociedade, tornou possíveis avanços significativos na construção de consensos, ainda que parciais, sobre as políticas a serem adotadas. Consensos que possibilitaram progressos importantes no acesso à educação, em seus diferentes níveis, e ganhos de qualidade, ainda insatisfatórios, mas que apontam possibilidades em sua evolução.

No que diz respeito à primeira etapa da educação básica, objeto da meta 1 do PNE aprovado, esse processo de construção de consensos e de convergência de mobilizações na sociedade é bem mais recente. Sendo um campo relativamente novo enquanto objeto do debate educacional, especialmente no caso da creche, cuja história se originou em outras áreas sociais, diversos aspectos das políticas públicas e dos programas em desenvolvimento voltados para as crianças de até cinco anos ainda são objeto de apaixonadas polêmicas nos meios especializados. Mesmo assim, desde 1988 e mais intensamente após 1996, a área foi capaz de consolidar diversas posições, registradas em importantes documentos oficiais, conferindo à educação infantil as feições que essa etapa educacional apresenta hoje. Nesse sentido, o próprio fato de ser objeto da primeira meta do PNE e de suas 17 estratégias é bastante significativo e aponta para uma fase que poderia ser considerada como de “maioridade” da educação da criança pequena no Brasil.

Neste artigo, nos propomos a discutir os objetivos fixados na meta 1 e suas principais estratégias, confrontando-as com um breve diagnóstico do atendimento existente, especialmente no que se refere ao acesso a essa etapa da educação básica, mas também comentando alguns aspectos da qualidade da oferta.

Em comparação com o momento anterior, de aprovação do PNE de 2001, hoje contamos com uma multiplicidade de fontes de dados e de análises sobre a realidade da educação infantil no País. As mudanças na legislação educacional, que consolidaram o estatuto legal da educação infantil, contribuíram para incluir as faixas etárias abaixo dos cinco anos na coleta e divulgação de dados estatísticos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), a partir de meados da década de 1990. Como já apontamos em outro estudo,

especialmente no caso das crianças menores, na faixa da creche, as disparidades entre os números divulgados por fontes distintas ainda persistem (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2013). Porém, diferentemente de alguns anos atrás, essas disparidades hoje são objeto de estudos e propostas entre especialistas, no sentido de se obter maior precisão tanto na coleta quanto na análise das informações¹.

A ampliação da cobertura da educação infantil

Como constata publicação do IBGE (2013), os dados “da PNAD 2012 revelam que ocorreu um crescimento substantivo de acesso ao sistema educacional brasileiro na última década, especialmente em relação à educação infantil.” Segundo esses dados, no período de dez anos, entre 2002 e 2012, a taxa de frequência bruta da população de 4 e 5 anos a estabelecimentos de ensino passou de 56,7% a 78,2% – um aumento de quase 40% em relação ao dado de 2002 – e evoluiu de 11,7% a 21,2% para a população de 0 a 3 anos, ou seja, quase dobrou nesses dez anos.

Se considerarmos apenas esses dados quantitativos agregados, a cobertura da educação infantil no País não discrepa muito de países da América Latina com níveis de desenvolvimento econômico semelhantes. A mesma publicação do IBGE (2013) reproduz dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a taxa de matrícula de crianças de três anos de idade em países selecionados. A Tabela 1 apresenta essas taxas para alguns desses países. Note-se que a faixa de três anos de idade, no Brasil, é definida legalmente como aquela atendida pela creche, enquanto na maioria dos outros países ela faz parte da faixa etária matriculada em pré-escolas.

Tabela 1 – Taxas de matrícula na educação infantil de crianças de três anos de idade, segundo países selecionados – 2011.

País	Taxa de matrícula
França	98,0%
Itália	92,3%
Alemanha	89,9%
Japão	76,7%
EUA	49,6%
México	43,5%
Chile	41,7%
Argentina	37,0%
Brasil	35,8%

Fonte: IBGE (2013).

Esse aparente quadro favorável – comparativamente a países vizinhos – modifica-se quando se leva em conta aquilo que se esconde por trás das médias e dos dados agregados. Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, o Brasil continua apresentando um alto grau de desigualdade social, o que se reflete de forma bastante aguda nos indicadores educacionais. Sobre isso, afirma o *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014*:

À medida que se consolidam os avanços da Educação brasileira, ficam ainda mais evidentes as desigualdades sociais e regionais que ainda persistem no cenário nacional. Por isso mesmo, combatê-las é um dos aspectos prioritários nas estratégias previstas no Plano Nacional de Educação. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 7).

Na educação infantil, a manifestação dessas desigualdades é especialmente marcante. Os dados comentados neste artigo confirmam a tendência de melhorias obtidas nos indicadores agregados e continuidade ou, quando muito, progressos relativos, observados nas informações desagregadas por regiões, estados, zonas rurais e urbanas, grupos de renda e grupos étnico/raciais da população.

Um fator importante a ser levado em conta na avaliação das tendências de evolução na cobertura da educação infantil é a mudança no perfil etário da população. Segundo o IBGE (2013), “o estreitamento da base da pirâmide populacional já era um fenômeno presente” em 2002 e os dados de 2012 mostram que “este estreitamento está ainda mais acentuado”.

Dolores Kappel (2008) mostra que, entre 2001 e 2006, o número de crianças entre 0 e 3 anos diminuiu de 12,3 para 11,3 milhões e na faixa de 4 a 6 anos caiu de 9,8 para 9,4 milhões. Os dados do Censo Demográfico de 2010 contabilizam 11,1 milhões de crianças de 0 a 3 anos e 5,9 milhões na faixa de 4 e 5 anos, agora definida como a que corresponde à pré-escola (IBGE, 2011).

Os cenários para o futuro, projetados pelo IBGE, mostram que a proporção representada pelo grupo populacional de até cinco anos de idade vai cair de 7,9% em 2020 até 4,9% em 2060 (IBGE, 2013). Em 2010, o Censo Demográfico constatou que essa proporção era de 8,8% da população. Nos municípios de mais de 500 mil habitantes, essa porcentagem era menor (7,9%) do que para os municípios menos populosos (IBGE, 2011).

Esse chamado bônus demográfico pode impactar favoravelmente a cobertura da educação infantil, em prazo mais próximo, especialmente na faixa da pré-escola; porém, no caso da creche, os déficits de atendimento são ainda de tal monta que é difícil prever até que ponto esse fator aliviará a pressão da demanda no médio prazo.

A meta de cobertura para a creche e suas estratégias

O PNE aprovado em 2014 repete, para a faixa etária de 0 a 3 anos e 11 meses, a mesma meta fixada em 2001 pelo plano decenal anterior, para ser atingida em 2011: o atendimento em creche de 50% das crianças nesse intervalo de idade.

Em relação a essa meta, seria importante ressaltar duas questões. Primeiro, nem em 2001, nem em 2012, foi divulgado diagnóstico da cobertura em creche que fundamentasse a adoção dessa porcentagem de 50% como meta viável nos prazos definidos²; no caso do atual PNE, há o agravante de não ter sido divulgada uma avaliação oficial dos motivos que explicariam o fato de não se ter chegado nem mesmo a atingir a meta intermediária fixada para os primeiros cinco anos no plano anterior, de 30% de atendimento em creche.

A segunda questão que merece ser considerada é o fato de que a Constituição considera o atendimento em creche como um direito da criança e uma opção da família, o que significa para o Estado uma obrigação de caráter diverso àquela que se aplica ao período de escolaridade obrigatória, ou seja, uma obrigação de atender a 100% das crianças, adolescentes e jovens nas faixas de idade definidas como de escolaridade obrigatória em lei. No caso da faixa etária de 4 a 17 anos de idade, a obrigatoriedade existe tanto para as famílias e os estudantes quanto para o Estado; no caso da creche, não existe obrigatoriedade para a família. Este seria mais um motivo a exigir algum diagnóstico que estimasse a demanda potencial e manifesta nas diferentes regiões que justificasse a meta de atender a 50% da população de 0 a 3 anos. Se nos basearmos em dados como porcentagem de mulheres mães de crianças pequenas que trabalham, porcentagem de crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, estrutura das famílias, realidade socioeconômica e cultural por regiões, áreas urbanas e rurais, entre outros indicadores, podemos prever que a demanda potencial e manifesta por atendimento em creche deve variar bastante de um contexto a outro. Essa constatação indicaria que a meta de 50% pode estar abaixo da demanda manifesta, em algumas regiões metropolitanas, por exemplo, e acima dela em outros territórios e contextos. Nesse caso, seria temerário deduzir que 50% de atendimento todo o País corresponderia a 50% de atendimento em todos os estados, municípios e contextos. Este é o problema, que pode desafiar a interpretação legal da meta do PNE para a creche.

Essas particularidades do atendimento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos de idade fundamentam-se no fato de que a demanda por creche não possui apenas um caráter educacional, mas também traz consigo a necessidade de um apoio da sociedade às famílias com filhos pequenos e, ligada a essa necessidade, o direito da mulher mãe de participar, em igualdade de condições com o homem, do mercado de trabalho, das oportunidades educacionais e culturais e do exercício da cidadania, o que requer a oferta de creches para filhos pequenos. O fato de a creche fazer parte da primeira etapa da educação básica significa que ela tem sua identidade definida como instituição educacional, o que não lhe subtrai o caráter mais amplo de equipamento social que atenda àqueles outros objetivos.

Algumas das estratégias previstas na meta 1 do PNE aprovado tocam nessas questões. Quanto ao levantamento da demanda, são duas as estratégias previstas:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento à demanda manifesta;

[...]

1.16) 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 e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento. (BRASIL, 2014a).

Enquanto a estratégia 1.3 é bastante clara, pois se aplica à creche onde a população-alvo não corresponde a 100% da faixa etária, pois a creche não é obrigatória para a família, a estratégia 1.16 contém diversas imprecisões: menciona uma demanda por “educação infantil e pré-escolas”, quando a primeira inclui a segunda, de acordo com a nomenclatura legal, sendo que a pré-escola tornou-se obrigatória com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, o que significa que a demanda legal por pré-escola deve sempre corresponder a 100% da faixa etária de 4 e 5 anos. Nota-se, ainda, que na redação adotada na estratégia 1.3 apenas se indica que esse levantamento deve ser periódico, mas não se define essa periodicidade nem o prazo para que o primeiro levantamento seja realizado. Essa tarefa é remetida ao primeiro ano de vigência do PNE, conforme indica a estratégia 1.4:

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. (BRASIL, 2014a).

Na estratégia 1.16 se estipula que a periodicidade deve ser anual e realizada por todos os municípios e o Distrito Federal, mas essa incumbência não está explicitamente referida à creche.

A estratégia 1.15, ao propor a busca ativa de crianças em idade de frequentar a educação infantil, menciona o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos:

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos. (BRASIL, 2014a).

O PNE aborda uma questão importante em sua segunda estratégia para a meta 1: a necessidade de minimizar as significativas desigualdades de acesso à creche entre os grupos da população com diferentes níveis de renda familiar *per capita*:

1.2) garantir, que ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo. (BRASIL, 2014a).

Outras estratégias visando a uma maior equidade focalizam grupos específicos da população, indicando para esses grupos políticas que considerem sua condição de vida e identidade: populações do campo, indígenas e quilombolas; beneficiários de programas de transferência de renda; e crianças com deficiência. São as estratégias 1.10, 1.11 e 1.14. Não se aplicam especificamente à creche, mas a toda a educação infantil, incluindo, portanto, a pré-escola.

Duas outras estratégias apontam para questões que têm sido objeto de polêmica em movimentos sociais, meios especializados, fóruns e conferências de educação: as políticas de realização de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos e as formas alternativas de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade.

Os convênios são abordados na estratégia 1.7:

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública. (BRASIL, 2014a).

Nessa formulação, o plano reconhece que, na maioria dos municípios, a rede pública de creches diretamente administradas pela prefeitura, quando existente, convive com a rede de unidades privadas que recebem algum tipo de subsídio público para a oferta de vagas. Dada a enorme distância entre a meta de se atingir 50% da faixa etária e a cobertura atual do atendimento, não seria viável, como querem alguns, prescindir dos convênios no curto prazo.

A estratégia 1.12 abre caminho para outros tipos de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade, questão bastante controversa, pois, embora o texto indique que programas alternativos à creche devam ser implementados “em caráter complementar”, a história das políticas para essa faixa etária no País mostra que, na maior parte das vezes, os programas focalizados nas populações mais pobres apresentam precariedades e acabam por discriminar quem mais necessitaria de uma educação infantil de boa qualidade.

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade. (BRASIL, 2014a).

Se esses programas de orientação às famílias, certamente necessários, devem ser implementados em caráter complementar, não haveria motivo para delimitar a faixa de 0 a 3 anos, pois os pais das crianças de 4, 5 e 6 anos também necessitam de apoio e orientação.

Essas duas estratégias poderiam ser relativizadas com o reforço à estratégia 1.5, que menciona os programas de construção e aquisição de equipamentos para as redes públicas de educação infantil, abrangendo não só a creche, como também a pré-escola.

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil. (BRASIL, 2014a).

O programa nacional em questão parece ser o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), criado em 2007. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), com base em balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, “até 2012, havia sido contratada a construção de 3.014 creches e pré-escolas e 44% destas obras haviam sido concluídas.” (p. 238). A meta inicial havia sido fixada em seis mil unidades a serem construídas até 2014.

A meta de cobertura para a pré-escola e suas estratégias

Para a pré-escola, o PNE repete a meta de universalização definida na Emenda Constitucional nº 59/2009, que modificou a definição da faixa de obrigatoriedade escolar. O PNE também adota o mesmo ano para se atingir a meta (2016), o que significa na prática menos de dois anos para a efetivação desse objetivo. É importante lembrar que a nova definição da faixa de educação compulsória não só ampliou esse dever, mas também modificou sua concepção: anteriormente a obrigatoriedade era referida à etapa educacional obrigatória – o ensino fundamental –, enquanto que agora ela utiliza o critério da idade do alunado para essa delimitação: dos quatro aos 17 anos de idade.

O PNE reitera as mudanças legais dos anos 2000: “Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade [...]” (BRASIL, 2014a). Essa formulação apresenta um caráter importante ao deixar claro que a matrícula das crianças de 4 e 5 anos de idade deve ocorrer na pré-escola. Com efeito, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 reforçou, para alguns setores, a tendência de antecipar cada vez mais a idade de ingresso no ensino fundamental, medida que pode trazer prejuízos a crianças muito jovens que são submetidas à mesma organização escolar e ao mesmo currículo, tradicionalmente dimensionados para crianças mais velhas³.

A distância entre essa meta e a realidade do atual atendimento não é tão imensa como para a creche, mas mesmo assim representa um esforço importante, pois ainda existem no País mais de um milhão de crianças de 4 e 5 anos fora da escola, segundo o Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011).

As estratégias para a pré-escola são, na maioria delas, comuns àquelas voltadas para a creche. A estratégia 1.13 reforça o aspecto ressaltado acima da adequação idade/etapa educacional:

1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno (a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental. (BRASIL, 2014a).

Note-se que essa estratégia não só é importante para garantir que crianças muito jovens não ingressem precocemente no ensino fundamental, mas também aponta para a necessidade de se evitar o fenômeno oposto, que é o ingresso tardio de crianças no ensino fundamental, constatado em estudo anterior, que analisou dados sobre seis capitais brasileiras (CAMPOS; ESPOSITO, 2013). O ingresso tardio também é motivo de alerta para publicação do Ipea (2014), que considera a antecipação da matrícula no primeiro ano do ensino fundamental, de sete para seis anos de idade, um “novo desafio na agenda da política educacional brasileira”, pois, segundo “dados da PNAD 2012, a taxa de frequência no ensino fundamental de crianças de 6 anos era de apenas 61%.” (IPEA, 2014, p. 243).⁴ Trata-se de mais um dos prazos fixados pela lei brasileira que não consegue ser cumprido pelos sistemas; ao incorporar novamente ao PNE um plano decenal, não parece ter havido diagnóstico das dificuldades para explicar o não atingimento da meta no prazo estipulado por lei.

Estratégias voltadas para a qualidade da educação infantil (creches e pré-escolas)

A estratégia 1.13 (citada acima), assim como outras, aborda a necessidade de se atingir as metas de acesso com qualidade. Essa preocupação, necessária e justificável frente aos dados de pesquisas sobre a qualidade da educação infantil no Brasil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006; CAMPOS et al., 2010), é abordada também pelas estratégias 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9 e 1.17.

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. (BRASIL, 2014a).

A estratégia 1.5, comentada anteriormente, refere-se à infraestrutura das escolas e creches, fator relevante para a qualidade do atendimento. Enquanto a estratégia 1.1 menciona “padrões de qualidade”, a de número 1.6 utiliza “parâmetros nacionais de qualidade” – assim como a de número 1.13 –, quando se refere à avaliação bianual da educação infantil:

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes. (BRASIL, 2014a).

Esta é, sem dúvida, uma estratégia que aponta para uma inovação importante nas políticas para a educação infantil, pois salvo a iniciativa promovida pelo MEC, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao lançar o edital para a realização da pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, a qual avaliou as condições de oferta de uma amostra de 150 instituições públicas, conveniadas e privadas (CAMPOS et al., 2010), o órgão do MEC responsável por avaliar a qualidade da educação no País, o Inep, não colocou em prática até agora nenhum programa de avaliação da primeira etapa da educação básica. A estratégia 1.6 aponta para uma avaliação de indicadores de qualidade relativos a insumos da educação e não dirigidos a resultados de aprendizagem, como ocorre nas demais etapas educacionais. Dessa forma, endossa a opinião dominante nas áreas especializadas de que rejeita a avaliação externa de crianças pequenas. Note-se que o prazo para a realização da primeira dessas avaliações é bastante exíguo.

As estratégias 1.8 e 1.9 focalizam dois fatores cruciais para os desejados ganhos de qualidade: a formação de professores em nível superior, meta já adiada diversas vezes ao se prolongar o período de carência para professores formados em cursos de magistério no nível médio; e a elaboração de “currículos e propostas pedagógicas” atualizados. Na realidade, teria sido mais interessante que essa estratégia não omitisse o documento elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, mandatário para todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas, as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI) (BRASIL, 2010b). Os sistemas, portanto, deveriam elaborar seus currículos com base nesse documento orientador, de forma a traduzir seus princípios em formas de organização e práticas concretas a serem adotadas pelas creches, pré-escolas e centros de educação infantil, respeitadas as condições e características locais. A avaliação proposta na estratégia 1.6 depende da definição de uma orientação curricular comum que fundamente os parâmetros de qualidade mencionados em diversas estratégias.

O documento DCNEI é expressamente citado na última das estratégias propostas, a 1.17, que aborda a ampliação do atendimento em tempo integral:

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014a).

O verbo ‘estimular’ parece bastante vago; o contraponto é “para todas as crianças entre 0 e 5 anos de idade”, o que pode ser considerada uma meta ambiciosa, dados os déficits de cobertura ainda existentes.

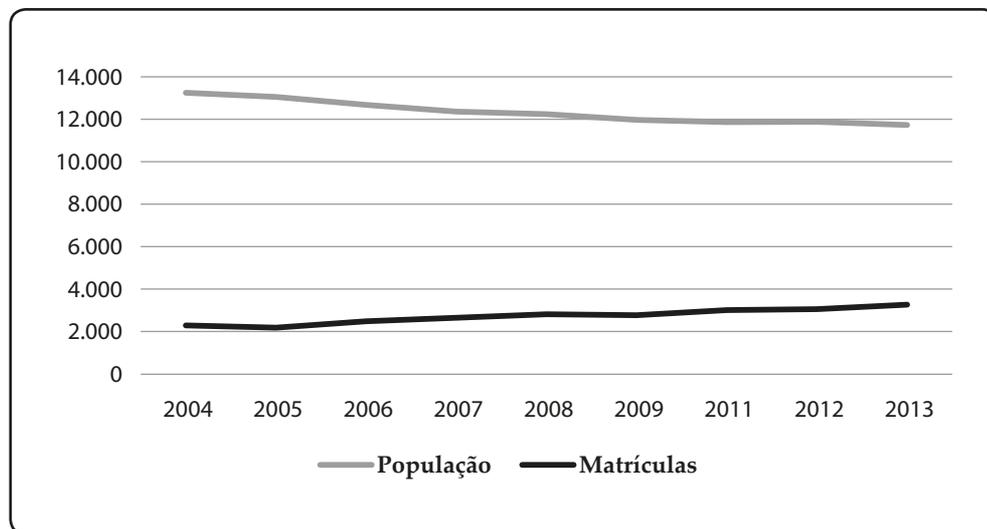
Tendências recentes no acesso à educação infantil: crescimento com desigualdades

Neste início de século, a tendência da ampliação do acesso à educação infantil se manteve, mas as desigualdades entre grupos diversos da população permaneceram, especialmente na faixa da creche. Por outro lado, os aumentos observados na porcentagem de crianças matriculadas em creche e pré-escola, em relação às faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade, devem-se não somente ao aumento da oferta de vagas, onde verificada, mas também ao fato de que esse contingente populacional vem diminuindo em números absolutos.

Para discutir essas tendências, este artigo optou por utilizar os dados disponibilizados pelo Movimento Todos pela Educação em seu sítio na internet, com base em informações coletadas do IBGE e do Inep e ajustadas em função das datas de referência para definição etária do alunado⁵.

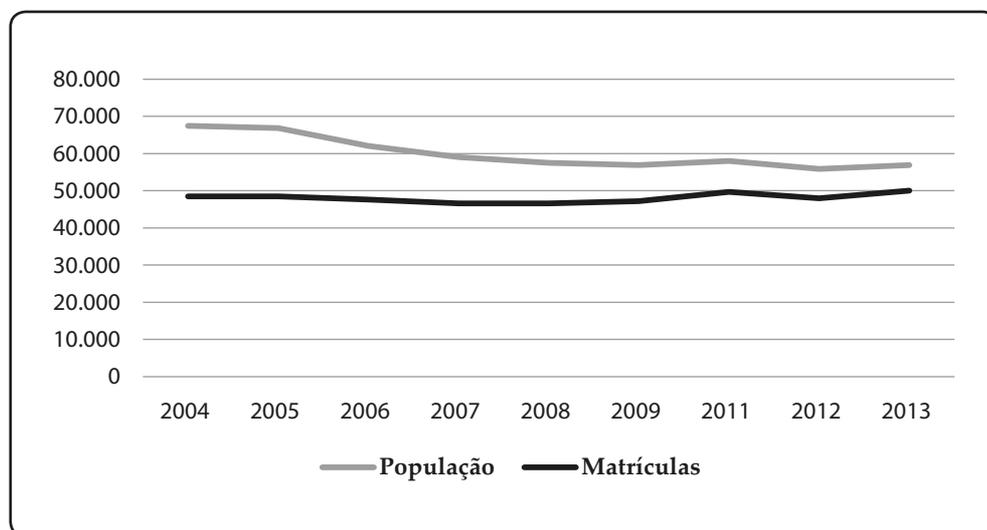
As Figuras 1 e 2 confrontam essas duas tendências no período entre 2004 e 2013, para as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade: a linha superior mostra a evolução do número de crianças em cada faixa e a linha inferior mostra a evolução do número de matrículas no período considerado. Na Figura 1, observa-se uma tendência de aproximação das duas linhas, porém sempre mostrando a grande distância entre o número de crianças na faixa etária e a oferta de matrículas; na Figura 2, enquanto a evolução da linha superior mostra um declínio da população de 4 e 5 anos, mais acentuado até 2006, a evolução da linha inferior indica que a oferta de matrículas permaneceu relativamente estável durante esses oito anos. Parece, então, que algumas previsões que apontavam para a tendência de a oferta de vagas em pré-escolas ser priorizada em detrimento da oferta de matrículas em creche, após a promulgação da lei que tornou essa etapa da educação obrigatória, não se confirmaram até o ano de 2013.

Figura 1 – População de 0 a 3 anos de idade e evolução das matrículas nessa faixa etária – 2004 a 2013 (em milhares).



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Figura 2 – População de 4 e 5 anos de idade e evolução das matrículas nessa faixa etária – 2004 a 2013 (em milhares).



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

As duas figuras confirmam a necessidade de se considerar as mudanças demográficas nas últimas décadas, na discussão sobre as taxas de cobertura por idade, pois fica claro que o aumento da cobertura nos últimos anos deve-se aos dois fatores – declínio do número absoluto de crianças e evolução do número de matrículas – e não apenas ao segundo.

A Tabela 2 mostra a porcentagem da variação das taxas de cobertura nas duas faixas etárias que se deve a cada um desses fatores para o País e as regiões. Os resultados obtidos para as regiões indicam que, em cada caso, as tendências se combinam de diversas maneiras, ora predominando o fator variação da população, ora o fator variação das matrículas.

Assumindo que a definição de taxa de cobertura num dado segmento de ensino é a razão entre o número de vagas oferecidas e o tamanho da população na faixa etária a quem se destinam essas vagas é possível calcular em que medida cada uma das duas variáveis (vagas e população) contribui para as diferenças na taxa de cobertura de um momento para o outro. Ou seja, quando verificamos mudanças na taxa de cobertura no decorrer de um determinado período, podemos calcular a parcela determinada pelas variações do número de vagas ofertadas e a parcela decorrente das flutuações no tamanho populacional. Para tanto, basta primeiramente quantificar quais as frações individuais de variação das variáveis vagas e população no período em questão e em seguida calcular o quanto cada uma dessas parcelas representa na variação total. Dessa forma, a variável que mais sofreu alterações com relação ao momento inicial será aquela que irá apresentar a maior importância relativa na explicação das mudanças observadas na cobertura.

Tabela 2 – Contribuição da oferta das matrículas e da variação no número de crianças a serem atendidas sobre as taxas de cobertura da educação infantil – Brasil e grandes regiões – 2004 a 2013.⁶

	0 a 3 anos		4 e 5 anos	
	vagas	população	vagas	população
Brasil	79%	21%	18%	82%
Norte	71%	29%	59%	41%
Nordeste	57%	43%	12%	88%
Sudeste	86%	14%	18%	82%
Sul	90%	10%	43%	57%
Centro-Oeste	87%	13%	72%	28%

Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

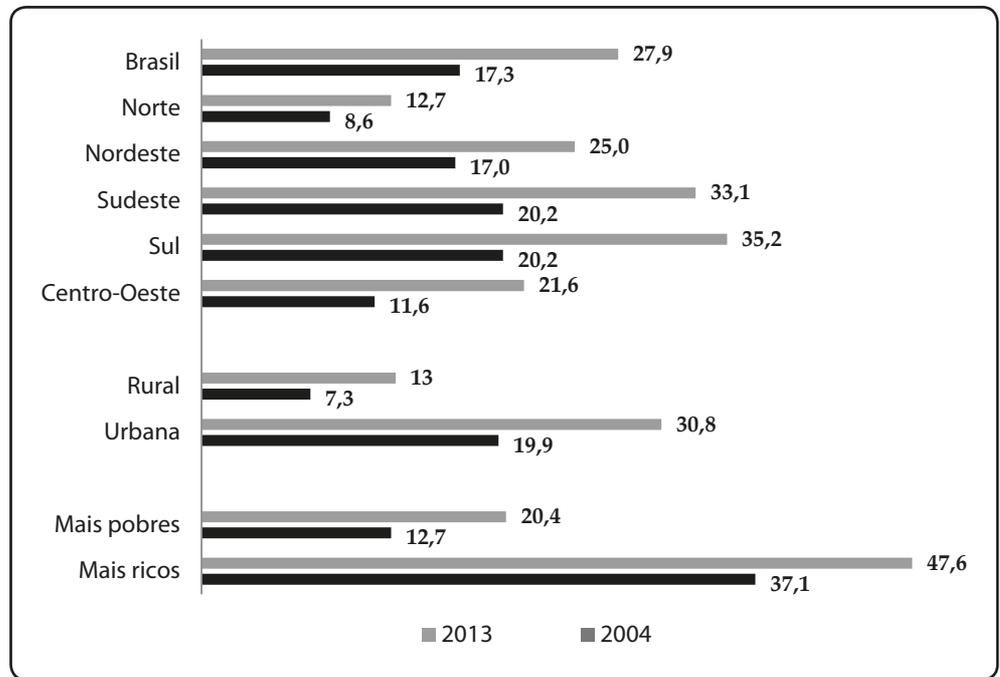
Em relação ao Brasil, o aumento na taxa de cobertura de crianças de 0 a 3 anos de idade entre os anos de 2004 e 2013 deve-se não apenas ao crescimento das matrículas oferecidas, mas também à diminuição da população dessa faixa etária: 79% do aumento corresponde ao incremento das matrículas e 21% à diminuição do número de crianças de 0 a 3 anos de idade no período indicado. Nas regiões Norte e Nordeste, mais de um quarto desse aumento na cobertura deve-se à diminuição da população (29% e 43%, respectivamente). Por outro lado, no Sul, Centro-Oeste e Sudeste, tais percentuais são significativamente inferiores (10%, 13% e 14%).

Quanto ao aumento da proporção de crianças de 4 a 5 anos que frequentaram a escola entre os anos de 2004 e 2013, verifica-se, diferentemente do que ocorreu na faixa etária anterior, uma maior contribuição da queda da população no aumento da taxa de cobertura. No Brasil, 82% da variação da oferta da cobertura se deve à diminuição da população dessa faixa etária, enquanto que menos de 1/5 (18%) corresponde ao aumento das matrículas. No Centro-Oeste, no Norte e no Sul, a contribuição da oferta das matrículas é mais expressiva, quando comparada às demais regiões (72%, 59% e 43%, respectivamente). Além disso, cabe destacar que na região Sudeste, embora tenha havido aumento na taxa de cobertura de crianças de 4 e 5 anos entre os anos de 2004 a 2013, o número de matrículas nessa faixa etária diminuiu de 2.028.362 para 1.948.813. Na região Nordeste, observa-se que, apesar do aumento do número de vagas entre os anos de 2004 e 2013, 82% do crescimento da taxa de cobertura deve-se à diminuição da população nessa faixa etária e apenas 12% ao aumento de vagas ofertadas nessa região.

Esse fenômeno merece ser considerado em maior profundidade no planejamento educacional, se de fato se almeja alcançar as metas previstas no PNE, inclusive aquelas referentes à diminuição das desigualdades de acesso entre grupos diversos da população. Com efeito, a distância entre a realidade e os objetivos que se pretendem atingir durante a vigência do PNE parece ainda maior quando se consideram as desigualdades de acesso por regiões, zonas urbanas e rurais, grupos de renda e de raça/cor, como se verá a seguir.

As Figuras 3 e 4 mostram a evolução desigual das porcentagens de cobertura para as duas faixas etárias, no período de 2004 a 2013, em relação a diversas variáveis: regiões, zonas rural e urbana e quartis extremos da renda familiar *per capita*.

Figura 3 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo grandes regiões, situação de domicílio e os quartis extremos da renda familiar *per capita* nacional – 2004 a 2013.



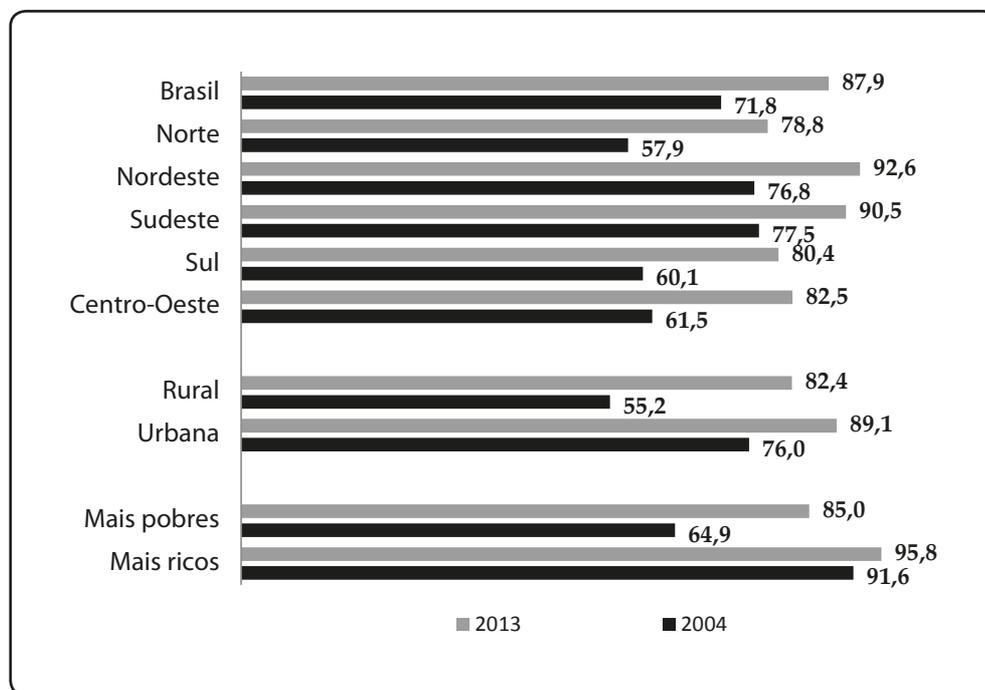
Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Entre 2004 e 2013, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas aumentou em todas as regiões, mas a partir de patamares bem desiguais, variando bastante de intensidade. Por exemplo, enquanto na região Norte o aumento foi de 8,6% para 12,7% de cobertura, na região Sul o aumento constatado foi de 20,2% para 35,2%, não somente atingindo a maior cobertura entre as regiões, como também apresentando a maior diferença entre os anos considerados (15%).

A desigualdade entre zonas rurais e urbanas é tão marcante que o acesso à creche na zona rural em 2013 não alcançou sequer o patamar constatado para a zona urbana no ano de 2004.

Contudo, as desigualdades de renda ultrapassam de longe todas as outras, sendo que o aumento do acesso cresceu em velocidade maior para o quartil superior de renda, o que revela uma tendência de aumento da desigualdade no período.

Figura 4 – Percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo grandes regiões, situação de domicílio e os quartis extremos da renda familiar *per capita* nacional – 2004 a 2013.



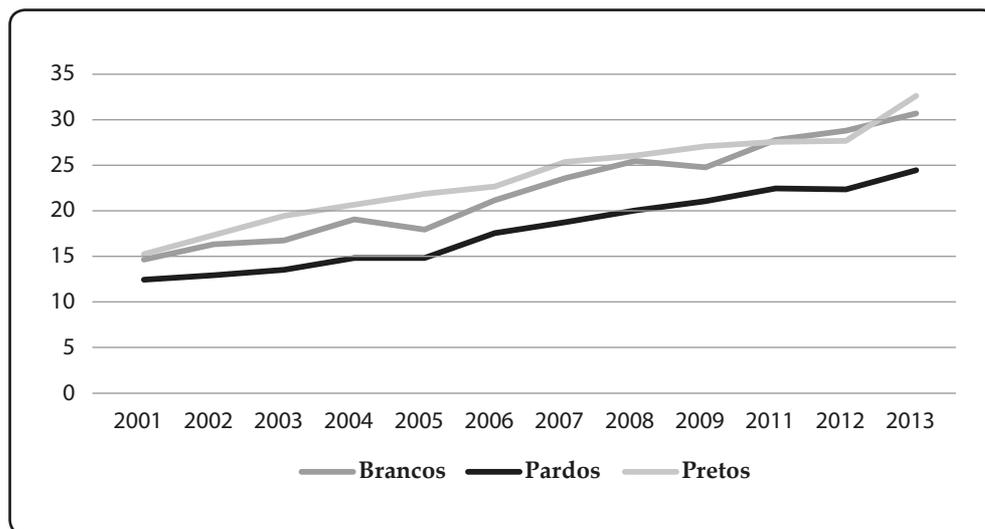
Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

As tendências gerais não são muito diferentes para a faixa etária de 4 e 5 anos, sempre situadas em patamares superiores de cobertura em comparação à faixa anterior. No entanto, nuances podem ser notadas nessas idades, agora incluídas na faixa de obrigatoriedade escolar. Para as regiões, destaca-se o patamar de cobertura atingido pelo Nordeste (92,6%), o mais alto do País⁷; no Sul, um quinto das crianças de 4 e 5 anos de idade não estavam matriculadas na escola, taxa próxima daquelas registradas para as regiões Norte e Centro-Oeste, e também para a zona rural, no ano de 2013. As desigualdades de renda são grandes também para essa faixa etária: para o quartil superior de renda, a porcentagem de atendimento está próxima da universalização (95,8%); o acesso do quartil inferior de renda aumentou significativamente no período, mas ainda deixava de fora da escola, em 2013, cerca de 15% dessas crianças.

Tanto para a creche quanto para a pré-escola, a distância entre os quartis extremos de renda familiar *per capita* está bem acima dos 10% mencionados na estratégia 1.2 da meta 1 do PNE, que se refere a quintis de renda e somente se aplica à faixa de creche.

Outro fator de desigualdade que influi nos indicadores educacionais, de forma geral, é a pertinência raça/cor, fenômeno que se confirma mesmo quando os dados são controlados pela renda familiar. Para a educação infantil esse fator também contribui para a desigualdade no acesso, principalmente no caso da faixa de 0 a 3 anos de idade, como mostram as Figuras 5 e 6; entre 2001 e 2013, essas diferenças se atenuaram ligeiramente para a faixa da pré-escola, mas se acentuaram para as idades menores. Quando se dissociam os grupos de pretos e pardos, percebe-se que entre eles há grandes diferenças, o que permaneceria encoberto caso essas duas categorias fossem agrupadas na classificação mais abrangente “negros”. Nessa análise, é sempre importante levar em consideração o fato de que esses dados baseiam-se na autodeclaração dos entrevistados e que os critérios adotados pelos sujeitos têm se modificado ao longo dos anos, conforme os estudos especializados.

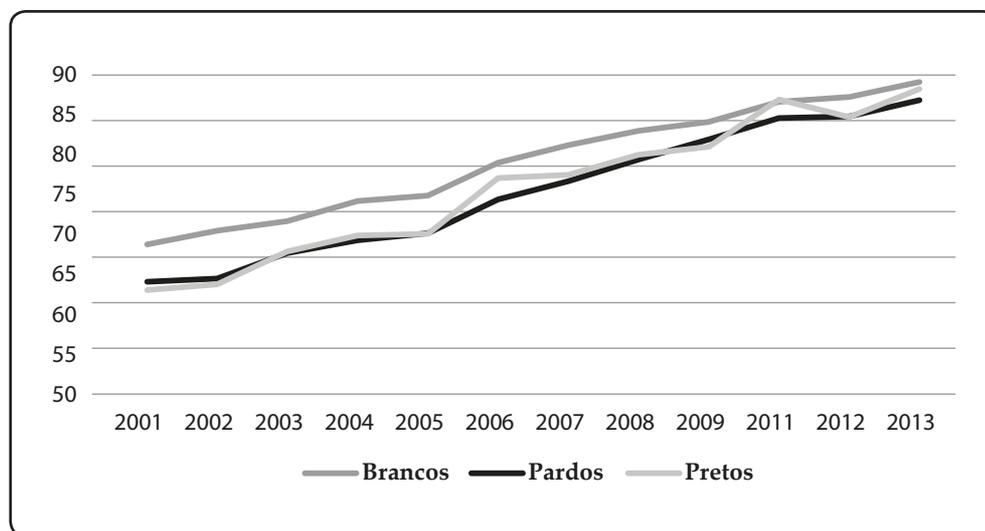
Figura 5 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo raça/cor – 2001 a 2013.



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

A Figura 5 mostra como evoluíram as porcentagens de cobertura em creche para os grupos de brancos, pretos e pardos. Em todos os grupos observam-se progressos nas taxas de cobertura, porém o grupo de pardos aparece sempre abaixo dos demais e, no ano de 2012, encontra-se a uma distância maior dos brancos do que em 2001. A evolução do atendimento registrado para os pretos é superior aos brancos em alguns anos.

Figura 6 – Percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo raça/cor – 2001 a 2013.



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Para a faixa dos 4 e 5 anos, as porcentagens de matrícula em relação à população são sempre mais altas para os brancos, mas se observa, ao longo dos anos, uma tendência de diminuição das diferenças entre os três grupos de raça/cor.

Na análise dessas desigualdades e nas propostas de políticas que visem à sua superação, seria importante que os diagnósticos levassem em conta todos os fatores de forma a entender melhor como se combinam em cada contexto. Os dados desagregados por unidades da federação (estados), que constam da publicação do Todos pela Educação (2014a), mostram grandes diferenças no acesso à educação infantil dentro da mesma região geográfica. É provável que fatores demográficos, históricos, sociais, econômicos e políticos se combinem de formas diversas em cada caso, requerendo estratégias próprias na direção de mais igualdade no acesso à educação.

Os desafios da qualidade

Em artigo publicado em 1999, Fúlvia Rosemberg mostrou como se entrelaçam, no mesmo processo de reprodução de desigualdades sociais, a expansão de vagas e os mecanismos de exclusão na educação. Apoiada em Petitat (1994), ela analisou a ampliação da cobertura da educação infantil na segunda metade do século passado, confirmando que “a expansão da educação infantil não significa obrigatoriamente um processo de

democratização da educação, mas pode significar uma realocação, no sistema educacional, de segmentos sociais excluídos.” (ROSEMBERG, 1999, p. 30).

Uma das tendências examinadas pela autora era a retenção na pré-escola ou nas chamadas “classes de alfabetização” de crianças acima dos sete anos, majoritariamente pertencentes a grupos da população mais pobres, residentes em regiões menos desenvolvidas e com pertinência étnico/racial não branca. Após 15 anos, a defasagem idade/ano escolar ainda não foi superada, como já mencionado neste artigo.

Além deste, outros fatores continuam a evidenciar grandes desigualdades entre o tipo de educação infantil que chega a diferentes setores da população. Os dados disponíveis apontam principalmente para insumos básicos – infraestrutura, currículo e materiais, formação dos professores –, enquanto informações objetivas sobre o que é realmente proporcionado às crianças no cotidiano ainda são muito poucas.

A Tabela 3, reproduzida da publicação do Todos pela Educação (2014a), mostra as deficiências de infraestrutura registradas nos estabelecimentos públicos de educação infantil, segundo informações do Censo Escolar do Inep. Parece até irônico que, na etapa em que as diretrizes curriculares oficiais definem a brincadeira como um dos eixos do currículo de creches e pré-escolas, bem mais de metade delas não contam com parque infantil.

Tabela 3 – Percentual de creches e pré-escolas da rede pública, segundo recursos disponíveis na escola – Brasil, 2012.

Recursos	Creche	Pré-escola
Parque infantil	43,1	23,8
Sala de leitura	13,2	12,0
Banheiro dentro do prédio	89,3	80,0
Banheiro adequado à educação infantil	44,3	22,4
Água filtrada	90,4	86,6

Fonte: Todos pela Educação (2014a, p. 21).

Publicação do IBGE (2013) também comenta essa lacuna, mostrando que na rede privada 85,5% das pré-escolas contavam com parque infantil, segundo o Censo Escolar de 2012. O mesmo texto chama a atenção para a diferença entre pré-escolas rurais e urbanas nesse quesito: enquanto 64,7%, na zona urbana, contavam com parque infantil, na zona rural essa porcentagem era de apenas 11,4% (IBGE, 2013).

Talvez o fator mais decisivo para ganhos em qualidade na educação básica seja a formação e as condições de remuneração, carreira e regime de trabalho dos professores. Na educação infantil houve progressos quanto à porcentagem de professores que possuem diploma de curso superior, que passou de 48,1% em 2007 para 63,6% em 2012. No entanto, como comenta o texto elaborado por um grupo representativo de especialistas

da área, esse crescimento “não está correspondendo a um domínio de competências básicas para orientar o trabalho junto a bebês e crianças pequenas.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014b, p. 12).

Além disso, nas redes conveniadas, as condições de formação e trabalho dos professores costumam ser piores do que nos estabelecimentos públicos: na Tabela 4 estão resumidos dados de uma pesquisa que analisou a gestão da educação infantil em seis capitais brasileiras, que mostram as diferenças de perfil das amostras analisadas.

Tabela 4 – Percentual de professores de estabelecimentos municipais e conveniados de educação infantil de seis capitais brasileiras, segundo cinco características selecionadas.

	Municipais	Conveniados
Cor branca	56,9%	37,7%
Salário até 2 SM	18,1%	71,4%
Curso de pedagogia	65,2%	44,2%
Graduação presencial	79,4%	38,3%
Até 4 anos de docência	15,7%	36,8%

Fonte: Campos et al. (2012).

Nesse ponto, a estratégia 1.8 da meta 1 do PNE parece bastante tímida, ao propor que se alcance, “progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior”, sem especificar quando, qual, nem em que condições essa formação deverá ser exigida.

Quanto à programação e às práticas com as crianças, âmbito no qual a qualidade da educação deveria estar expressa, um trabalho mais sistemático de avaliação e diagnóstico torna-se urgente. A julgar pelos resultados na pesquisa que avaliou 150 instituições em seis capitais de estados brasileiros, ainda resta muito por fazer para se alcançar uma condição básica média de oferta da educação infantil (CAMPOS et al., 2010). Sem isso, as metas quantitativas do PNE não serão traduzidas em ganhos significativos para essa primeira etapa da educação básica.

Palavras finais

A comparação entre os objetivos fixados na meta 1 do PNE e a evolução recente do acesso à educação infantil revela que os desafios em direção aos percentuais de cobertura visados são imensos, apesar de relativamente facilitados pela tendência de queda da população na faixa etária correspondente. Esses desafios parecem ainda maiores quando se consideram as desigualdades entre regiões, zonas urbanas e rurais, faixas de renda e cor/

raça da população. Corre-se, assim, o risco de repetir, na vigência desse segundo plano, a sina de metas muito ambiciosas permanecerem restritas ao papel, enquanto a vida real segue seu curso.

Comparativamente, a maioria das estratégias parece tímida frente a esses desafios, especialmente algumas que tocam em condições básicas de qualidade, como, por exemplo, a formação inicial dos professores.

Esse relativo desequilíbrio pode sinalizar algo que a história da educação brasileira mostra de forma eloquente: a expansão do atendimento realizada à custa da perda de qualidade. No caso de bebês e crianças muito pequenas, esse risco é muito sério. Nessa fase do desenvolvimento infantil, as crianças são ao mesmo tempo poderosas quanto a seu potencial de crescimento e aprendizagem e frágeis diante de práticas educativas equivocadas e/ou negligentes.

Resta esperar que as avaliações previstas consigam sinalizar e alertar os responsáveis para esses riscos, de forma a garantir a democratização do acesso associada à democratização de oportunidades de desenvolvimento saudável e criativo para as novas gerações de crianças de 0 a 5 anos de idade.

Recebido em 23 de julho e aprovado em 21 de novembro de 2014

Notas

- 1 As discrepâncias entre os dados colhidos e divulgados pelo IBGE e o Inep sobre a educação infantil já foram constatadas em diversos estudos: Rosemberg (1999, 2013); Campos, Esposito e Gimenes (2013). Nos últimos anos, o Ministério da Educação (MEC) encomendou estudos com recomendações para o aperfeiçoamento das estatísticas oficiais sobre o atendimento em creches e pré-escolas, por exemplo, o de Kappel (2008).
- 2 Lívia Fraga Vieira (2010) também questionava sobre as propostas da Conferência Nacional de Educação (Conae) para o PNE, a falta de diagnóstico que examinasse as tendências observadas nos últimos anos para subsidiar a definição de metas de cobertura para a educação infantil. Ela confrontava essa falta de diagnóstico com as recomendações elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação em 2009, para o PNE, que indicavam que este deveria conter “para cada nível e modalidade de ensino apresentado, um diagnóstico próprio, desafios, metas e respectivos indicadores.” (CAMPOS; ESPOSITO, 2013, p. 200).
- 3 O parecer da Procuradoria-Geral da República, de 21 de julho de 2014, reforçou a posição do Conselho Nacional de Educação sobre a data de corte para idade de ingresso no ensino fundamental, fixada para crianças que completam seis anos até o dia 31 de março (Resolução nº 1/2010), ao não acolher a petição que alegava ser essa medida inconstitucional, pois atentaria contra o direito à educação. O parecer é assinado por Rodrigo Janot Monteiro de Barros, procurador-geral da República. O parecer se aplica, nos mesmos termos, à definição da idade de ingresso à pré-escola para crianças que completam quatro anos de idade até a data de 31 de março.
- 4 A mesma publicação ressalta que o prazo para se atingir esse objetivo havia sido fixado para 2010, pela Lei nº 11.274, de fevereiro de 2006, que modificou a LDB, ampliando o ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade (IPEA, 2014).
- 5 Os dados compilados para este artigo foram obtidos por *download* no sítio <<http://www.observatoriodopne.org.br/>> (acesso em 25 de janeiro de 2015) e foram organizados a partir dos microdados reponderados

da Pnad 2001 a 2013. Destaca-se que para o cálculo das estimativas da população por faixa etária foi considerada a idade em anos completos em 31 de março.

- 6 Os autores agradecem à Raquel Valle pela assessoria estatística no cálculo da contribuição da variação das matrículas e da variação no número de crianças a serem atendidas sobre as taxas de cobertura da educação infantil (Tabela 2).
- 7 A cobertura da faixa correspondente à pré-escola tem sido comparativamente mais alta nessa região, o que se explica, em parte, por razões históricas, pois muitos programas compensatórios de educação pré-escolar foram ali implantados nas últimas três décadas do século XX (ROSEMBERG, 1999). Esse fato chama atenção, pois os outros indicadores educacionais são relativamente piores: taxas de analfabetismo, fracasso escolar, resultados de aprendizagem registrados pelas avaliações externas, entre outros.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001.
- _____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9(nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2010b.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 292/DF**. Brasília, DF, 21 jul. 2014b.
- CAMPOS, Maria M. et al. **Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/BID/MEC, 2010.
- CAMPOS, Maria M. et al. A gestão da educação infantil no Brasil. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, n. 3, p. 29-102, 2012.
- CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L. Entre os planos e a realidade: desigualdades ao início da educação básica. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Orgs.). **Plano Nacional de Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 199-215.

CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L.; GIMENES, Nelson. Acesso e qualidade na Educação Infantil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. **De olho nas metas 2012**. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2013. p. 66-81.

CAMPOS, Maria M.; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CURY, Carlos R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 792-813, set./dez. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais municipais**. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 28).

_____. **Síntese de indicadores sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 32).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

KAPPEL, Maria D. B. **A educação infantil nas estatísticas do Censo Escolar do INEP**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008. mimeo.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 109, p. 7-40, jul. 1999.

_____. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2014**. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2014a.

_____. A especificidade da formação do professor da Educação Infantil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação em debate**. Por um salto de qualidade na educação básica. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2014b. p. 9-22.

_____. **Observatório do PNE**. Disponível em: <www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em: 25 jan. 2015.

VIEIRA, Livia M. F. A educação infantil e o plano nacional de educação: as propostas da Conae 2010. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

The First goal of the National Education Plan *Observing the present through the eyes of the future*

ABSTRACT: This article examines the objective and strategies of the first goal of the National Education Plan (PNE) for early childhood education in kindergartens and pre-schools. Comparing the fixed targets and recent developments with regard to access to early childhood education in the country shows that the challenges towards meeting the percentage goals are immense, though assisted greatly by the downward trend of the population aged between 0 and 5 years. These challenges are compounded by inequalities between rural and urban regions, family income and issues of race/color in the population. Looking at the challenges, together with some of the strategies proposed for the qualitative aspects, they appear weak, pointing to the risk of increasing access but losing quality, thereby implying risks to child development.

Keywords: Child rearing. National Education Plan. Creche. Pre-school.

L'objectif 1 du Plan National d'Éducation *Observer le présent en ayant l'œil sur l'avenir*

RÉSUMÉ: L'article examine les objectifs et les stratégies de l'objectif 1 du Plan National d'Éducation (PNE), relatifs à l'éducation infantile en crèches et en pré-écoles. La comparaison entre les objectifs fixés et l'évolution récente de l'accès à l'éducation infantile dans le pays révèle que les défis concernant le pourcentage de couverture populationnelle visée sont immenses, bien que facilités par la chute démographique des 0-5 ans. Ces défis sont aggravés par les inégalités entre les régions, entre les zones rurales et urbaines, entre les niveaux de revenus par familles et entre les couleurs/races de la population. Face à de tels défis, certaines stratégies proposées quant aux aspects qualitatifs semblent bien timides, ce qui montre le risque d'une perte de qualité avec l'amplification de l'accès et donc des risques pour l'épanouissement infantil.

Mots-clés: Education Infantile. Plan National d'Éducation. Crèche. Pré-école.

La meta 1 del Plan Nacional de Educación *Observando el presente mirando hacia el futuro*

RESUMEN: El artículo examina los objetivos y estrategias de la meta 1 del Plan Nacional de Educación (PNE), sobre la educación infantil en jardines de infancia y preescolar. La comparación entre las metas establecidas y la reciente evolución del acceso a la educación infantil en el país revelan, que los retos en dirección a los porcentajes de cobertura definidos son inmensos, a pesar de facilitados relativamente por la tendencia de caída de la población entre 0 y 5 años. Esos retos son agravados por desigualdades entre regiones, zonas rurales y urbanas, poder adquisitivo familiar y color/raza de la población. Frente a los desafíos, algunas estrategias propuestas para los aspectos cualitativos parecen tímidas, lo que apunta para el riesgo de la ampliación del acceso con pérdida de calidad, significando riesgos para el desarrollo infantil.

Palabras clave: Educación infantil. Plan Nacional de Educación. Jardín de Infancia. Preescolar.