

La meta 1 del Plan Nacional de Educación

Observando el presente con la mirada en el futuro

MARIA MALTA CAMPOS*
YARA LÚCIA ESPOSITO**
NELSON ANTONIO SIMÃO GIMENES***

RESUMEN: El artículo examina los objetivos y estrategias de la meta 1 del Plan Nacional de Educación (PNE), sobre la educación infantil en guarderías y preescolares. La comparación entre las metas fijadas y la evolución reciente del acceso a la educación infantil en el país revela que los desafíos respecto a los porcentajes de cobertura deseados son inmensos, a pesar de que los facilite relativamente la tendencia a la baja de la población de entre 0 y 5 años. Esos desafíos se agravan por desigualdades entre regiones, zonas rurales y urbanas, niveles de renta familiar y color/raza de la población. Ante los desafíos, algunas estrategias propuestas para los aspectos cualitativos parecen tímidas, lo que señala el riesgo de la ampliación del acceso con pérdida de calidad, suponiendo riesgos para el desarrollo infantil.

Palabras clave: Educación infantil. Plan Nacional de Educación. Guardería infantil. Preescolar.

Introducción

En 1959, discursaba el ministro San Thiago Dantas:

Ya no es posible que nos contentemos con construir, en concepto de directrices y bases, un marco jurídico, un mero sistema de normas, en lugar de formular las bases

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora del Programa de Posgrado en Educación (PPGE/PUC/SP), presidente de la dirección colegiada de la ONG - Acción Educativa y pesquisadora de la Fundación Carlos Chagas (FCC). Fue presidente de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPEd). São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <mcampos@fcc.org.br>.

** Doctora en Educación. Investigadora senior de la FCC. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <yesposito@fcc.org.br>.

*** Doctor en Educación. Investigador de la Fundación Carlos Chagas (FCC) y miembro del Comité Editorial de la Revista Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <ngimenes@fcc.org.br>.

y criterios de un programa de etapas sucesivas, a través del cual se alcancen los objetivos, se saturen áreas determinadas, se obtengan niveles de rendimiento preestablecidos, convirtiendo en realidad efectiva el esfuerzo educativo del país. Este sentido de etapa, de plan, es indispensable para la formulación correcta del problema de la Educación... (apud CURY, 2011, p. 805-806).

Después de medio siglo, después de una nueva Constitución, una nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) y la experiencia del Plan Nacional de Educación (PNE) aprobado en 2001, el PNE aprobado en 2014 en el Congreso Nacional comienza su vigencia basado en objetivos no muy distantes de los que se enunciaron algunos años antes del golpe militar de 1964.

La coyuntura, sin embargo, hoy parece mucho más prometedora, a pesar de tardía, fruto de una larga y sufrida trayectoria. Un proceso de movilización creciente, que terminó definiendo y fortaleciendo pautas que obtuvieron apoyo de varios sectores de la sociedad, permitió avances importantes en la construcción de consensos, aunque parciales, sobre las políticas a adoptar. Consensos que posibilitaron progresos importantes en el acceso a la educación, en sus diferentes niveles, y aumento de calidad, todavía insatisfactorio, pero que apuntan posibilidades en su evolución.

En lo que se refiere a la primera etapa de la educación básica, objeto de la meta 1 del PNE aprobado, ese proceso de construcción de consensos y de convergencia de movilizaciones en la sociedad es mucho más reciente. Al ser un campo relativamente nuevo como objeto del debate educativo, especialmente en el caso de la guardería infantil, cuya historia se originó en otras áreas sociales, varios aspectos de las políticas públicas y de los programas en desarrollo orientados a los niños de hasta cinco años todavía son objeto de fuertes polémicas en los medios especializados. Aun así, desde 1988 y más intensamente después de 1996, esta área fue capaz de consolidar varias posiciones, registradas en importantes documentos oficiales, dando a la educación infantil las características que esta etapa educativa tiene hoy. En este sentido, el propio hecho de ser objeto de la primera meta del PNE y de sus 17 estrategias es bastante significativo y señala una fase que se podría considerar como de "mayoridad" de la educación de los niños pequeños en Brasil.

En este artículo, trataremos de discutir los objetivos fijados en la meta 1 y sus principales estrategias, confrontándolas con un breve diagnóstico de la atención existente, especialmente en lo que se refiere al acceso a esa etapa de la educación básica, pero también comentando algunos aspectos de la calidad de la oferta.

En comparación con el momento anterior, de aprobación del PNE de 2001, hoy disponemos de muchas fuentes de datos y análisis sobre la realidad de la educación infantil en el País. Los cambios en la legislación educativa, que consolidaron el estatuto legal de la educación infantil, contribuyeron para incluir las edades menores de cinco años en la recolección y divulgación de datos estadísticos por parte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y del Instituto Nacional de Estudios y Encuestas Anísio Teixeira (Inep),

a partir de la mitad de la década de 1990. Como ya señalamos en otro estudio, especialmente en el caso de los niños pequeños, en edad de ir a la guardería, las disparidades entre los números divulgados por fuentes diferentes todavía persisten (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2013). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, estas disparidades hoy son objeto de estudios y propuestas entre especialistas, en el sentido de obtener mayor precisión tanto en la recolección como en el análisis de los datos¹.

La ampliación de la cobertura de la educación infantil

Como constata una publicación del IBGE (2013), los datos “de la PNAD 2012 revelan que ha ocurrido un crecimiento importante del acceso al sistema educativo brasileño en la última década, especialmente respecto a la educación infantil”. Según estos datos, en el periodo de diez años entre 2002 y 2012 la frecuencia bruta de la población de 4 y 5 años a establecimientos de enseñanza subió del 56,7% al 78,2% –un aumento de casi el 40% respecto al dato de 2002– y ascendió del 11,7% al 21,2% entre la población de 0 a 3 años, o sea, casi el doble en esos diez años.

Si consideramos solo estos datos cuantitativos agregados, la cobertura de la educación infantil en el País no difiere mucho de los países de América Latina que tienen niveles de desarrollo económico similares. La misma publicación del IBGE (2013) reproduce datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre la tasa de matriculación de niños de tres años de edad en países seleccionados. La Tabla 1 muestra las tasas de algunos de esos países. Hay que resaltar que la franja de los tres años de edad se define legalmente en Brasil como la atendida por la guardería infantil, mientras en la mayoría de los demás países esta forma parte de la franja de edad de los niños matriculados en el preescolar.

Tabla 1 – Tasas de matriculación en la educación infantil de niños de tres años de edad, según países seleccionados – 2011.

País	Tasa de matriculación
Francia	98,0%
Italia	92,3%
Alemania	89,9%
Japón	76,7%
EEUU	49,6%
México	43,5%
Chile	41,7%
Argentina	37,0%
Brasil	35,8%

Fuente: IBGE (2013).

Este aparente cuadro favorable –en comparación con países vecinos– cambia cuando se tiene en cuenta lo que está detrás de las medias y de los datos agregados. A pesar de los avances obtenidos en las últimas décadas, Brasil continúa teniendo un alto nivel de desigualdad social, lo que se refleja de manera especialmente aguda en los indicadores educativos. Sobre esto, afirma el *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014*:

A medida que se consolidan los avances de la Educación brasileña, quedan aún más evidentes las desigualdades sociales y regionales que todavía persisten en el escenario nacional. Precisamente por ello, combatirlas es uno de los aspectos prioritarios en las estrategias previstas en el Plan Nacional de Educación. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 7).

En la educación infantil, esas desigualdades se ponen de manifiesto de manera especial. Los datos comentados en este artículo confirman la tendencia de mejorías obtenidas en los indicadores agregados y continuidad o, como mucho, progresos relativos, observados en los datos desagregados por regiones, estados, zonas rurales y urbanas, grupos de renta y grupos étnicos/raciales de la población.

Un factor importante a tener en cuenta en la evaluación de las tendencias de evolución en la cobertura de la educación infantil es el cambio en el perfil etario de la población. Según el IBGE (2013), “la reducción de la base de la pirámide demográfica ya era un fenómeno presente” en 2002 y los datos de 2012 muestran que “esta reducción está aún más acentuada”.

Dolores Kappel (2008) muestra que, entre 2001 y 2006, el número de niños de 0 a 3 años cayó de 12,3 para 11,3 millones y, de 4 a 6 años, de 9,8 para 9,4 millones. Los datos del Censo Demográfico de 2010 cuentan 11,1 millones de niños de 0 a 3 años y 5,9 millones en la franja de edad entre 4 y 5 años, ahora definida como la que corresponde al preescolar (IBGE, 2011).

Los escenarios para el futuro calculados por el IBGE muestran que la proporción representada por el grupo de la población de hasta cinco años de edad caerá del 7,9% en 2020 hasta el 4,9% en 2060 (IBGE, 2013). En 2010, el Censo Demográfico constató que esa proporción era del 8,8% de la población. En los municipios con más de 500 mil habitantes, ese porcentaje era inferior (7,9%) al de los municipios menos populosos (IBGE, 2011).

Este llamado plus demográfico puede afectar favorablemente a la cobertura de la educación infantil en un plazo más corto, especialmente en la franja del preescolar; pero en el caso de la guardería infantil el déficit del servicio todavía es tan grande que es difícil prever hasta qué punto ese factor aliviará la presión de la demanda a medio plazo.

La meta de cobertura para la guardería infantil y sus estrategias

El PNE aprobado en 2014 repite, para la franja de edad de 0 a 3 años y 11 meses, la misma meta fijada en 2001 por el plan decenal anterior, para alcanzarla en 2011: la atención en guarderías infantiles del 50% de los niños en esa franja de edad.

Respecto a esta meta, es importante resaltar dos cuestiones. En primer lugar, no se divulgó, ni en 2001 ni en 2012, el diagnóstico de la cobertura en guarderías infantiles que fundamentara la adopción de ese porcentaje del 50% como meta posible en los plazos definidos²; en el caso del actual PNE, existe el agravante de que no se divulgó una evaluación oficial de los motivos que explicarían el hecho de no haber llegado ni siquiera a alcanzar la meta intermedia fijada para los primeros cinco años en el plan anterior, del 30% de atención en guarderías.

La segunda cuestión a tener en cuenta es el hecho de que la Constitución considera la atención en la guardería infantil como un derecho de los niños y una opción de la familia, lo que significa para el Estado una obligación de carácter diferente de la que se aplica al periodo de escolaridad obligatoria, o sea, una obligación de atender al 100% de los niños, adolescentes y jóvenes en las franjas de edad definidas en la ley como de escolaridad obligatoria. En el caso de la franja de 4 a 17 años de edad, la obligatoriedad existe tanto para las familias y los estudiantes como para el Estado; en el caso de las guarderías infantiles, no existe obligatoriedad para la familia. Este sería un motivo más para exigir un diagnóstico que calculara la posible demanda manifestada en las diferentes regiones y que justificara la meta de atender al 50% de la población de 0 a 3 años. Si nos basamos en datos como el porcentaje de mujeres madres de niños pequeños que trabajan, el porcentaje de niños en situación de riesgo o vulnerabilidad, la estructura de las familias, la realidad social/económica y cultural por regiones, zonas urbanas y rurales, entre otros indicadores, podemos prever que la posible demanda manifestada por la atención en guarderías infantiles debe variar mucho de un contexto a otro. Esta constatación indicaría que la meta del 50% puede ser inferior a la demanda manifestada en algunas regiones metropolitanas, por ejemplo, y superior a ella en otros territorios y contextos. En ese caso, sería arriesgado deducir que un 50% de atención en todo el País correspondería al 50% de atención en todos los estados, municipios y contextos. Este es el problema, que puede desafiar a la interpretación legal de la meta del PNE para la guardería infantil.

Estas particularidades de la atención educativa a la franja de 0 a 3 años de edad se basan en el hecho de que la demanda por guarderías infantiles no es solo de tipo educativo, sino que también incluye la necesidad de un apoyo de la sociedad a las familias con hijos pequeños y, unido a esta necesidad, el derecho de la mujer madre de participar, en igualdad de condiciones con el hombre, del mercado laboral, de las oportunidades educativas y culturales y del ejercicio de la ciudadanía, lo que requiere la oferta de guarderías para los hijos pequeños. El hecho de que la guardería infantil forme parte de la primera

etapa de la educación básica significa que esta tiene su identidad definida como institución educativa, lo que no le quita el carácter más amplio de mecanismo social que atiende a aquellos otros objetivos.

Algunas de las estrategias previstas en la meta 1 del PNE aprobado se refieren a esas cuestiones. En cuanto a la estimativa de la demanda, son dos las estrategias previstas:

1.3) realizar, periódicamente, en régimen de colaboración, una estimativa de la demanda por guarderías infantiles para la población de hasta tres años de edad, como forma de planificar la oferta y verificar la atención a la demanda manifestada;

[...]

1.16) el Distrito Federal y los Municipios, con la colaboración de la Unión y de los Estados, realizarán y publicarán cada año una estimativa de la demanda manifestada por educación infantil y preescolar, como forma de planificar y verificar la atención. (BRASIL, 2014a).

Mientras la estrategia 1.3 es bastante clara, pues se aplica la guardería infantil, cuya población de destino no corresponde al 100% de la franja de edad, pues la guardería no es obligatoria para la familia, la estrategia 1.16 contiene varias imprecisiones: menciona una demanda por “educación infantil y preescolar”, cuando la primera incluye a la segunda, según la nomenclatura legal, y el preescolar pasó a ser obligatorio con la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009, lo que significa que la demanda legal por preescolar debe corresponder siempre al 100% de la franja entre 4 y 5 años de edad. Hay que observar también que en la redacción utilizada en la estrategia 1.3 solo se indica que la estimativa debe ser periódica, pero no se define esa periodicidad ni el plazo para realizar la primera estimativa. Esa tarea se remite al primer año de vigencia del PNE, como indica la estrategia 1.4:

1.4) establecer, en el primer año de vigencia del PNE, normas, procedimientos y plazos para definir mecanismos de consulta pública de la demanda de las familias por guarderías infantiles. (BRASIL, 2014a).

En la estrategia 1.16 se estipula que la periodicidad debe ser anual y realizada por todos los municipios y el Distrito Federal, pero en esa incumbencia no se hace referencia explícita a la guardería infantil.

La estrategia 1.15, al proponer la búsqueda activa de niños en edad de frecuentar la educación infantil, menciona el derecho de opción de la familia respecto a los niños de hasta tres años de edad:

1.15) promover la búsqueda activa de niños en edad correspondiente a la educación infantil, en conjunto con órganos públicos de asistencia social, salud y protección a la infancia, preservando el derecho de opción de la familia respecto a los niños de hasta 3 (tres) años de edad. (BRASIL, 2014a).

El PNE trata de una cuestión importante en su segunda estrategia para la meta 1: la necesidad de minimizar las considerables desigualdades de acceso a la guardería infantil entre los grupos de la población con diferentes niveles de ingreso familiar per cápita:

1.2) asegurar, que al final de la vigencia de este PNE, sea inferior al 10% (diez por ciento) la diferencia entre las tasas de frecuencia en la educación infantil de los niños de hasta 3 (tres) años de edad incluidos en el quinto de renta familiar per cápita más alto y los del quinto de renta familiar per cápita más bajo. (BRASIL, 2014a).

Otras estrategias para obtener una mayor equidad se centran en grupos específicos de la población, indicando para esos grupos políticas que consideren su condición de vida e identidad: poblaciones del campo, indígenas y descendientes de esclavos; beneficiarios de programas de transferencia de renta; y niños con discapacidades. Son las estrategias 1.10, 1.11 y 1.14. No se aplican específicamente a la guardería, sino a toda la educación infantil, incluyendo, por tanto, el preescolar.

Otras dos estrategias señalan cuestiones que han sido objeto de polémica en movimientos sociales, medios especializados, foros y conferencias de educación: las políticas de realización de convenios con instituciones privadas sin ánimo de lucro y las formas alternativas de atención a los niños de 0 a 3 años de edad.

Los convenios se tratan en la estrategia 1.7:

1.7) articular la oferta de matrículas gratuitas en guarderías infantiles certificadas como entidades caritativas de asistencia social en el campo de la educación con la expansión de la oferta en la red escolar pública. (BRASIL, 2014a).

En esta formulación, el plan reconoce que en la mayoría de los municipios la red pública de guarderías infantiles directamente administradas por el ayuntamiento, cuando existen, convive con la red de unidades privadas que reciben algún tipo de subsidio público para la oferta de plazas. Dada la enorme distancia entre la meta de alcanzar el 50% de la franja de edad y la cobertura actual de la atención, no sería posible, como quieren algunos, prescindir de los convenios a corto plazo.

La estrategia 1.12 abre camino a otros tipos de atención a los niños de 0 a 3 años de edad, una cuestión muy controvertida, pues aunque el texto indica que programas alternativos a la guardería infantil deben ser implementados “en carácter complementario”, la historia de las políticas para esa franja de edad en el País muestra que en la mayor parte de los casos los programas centrados en las poblaciones más pobres tienen precariedades y terminan por discriminar a los que más necesitarían una educación infantil de buena calidad.

1.12) implementar, en carácter complementario, programas de orientación y apoyo a las familias, mediante la articulación de los sectores de educación, salud y asistencia social, centrados en el desarrollo completo de los niños de hasta 3 (tres) años de edad. (BRASIL, 2014a).

Si esos programas de orientación a las familias, realmente necesarios, se deben implementar en carácter complementario, no habría motivo para delimitar la franja de 0 a 3 años de edad, pues los padres de los niños de 4, 5 y 6 años también necesitan apoyo y orientación.

Estas dos estrategias podrían ser relativizadas con el refuerzo de la estrategia 1.5, que menciona los programas de construcción y adquisición de equipos para las redes públicas de educación infantil, incluyendo no solo la guardería infantil, sino también el preescolar.

1.5) mantener y ampliar, en régimen de colaboración y siempre que se respeten las normas de accesibilidad, un programa nacional de construcción y reestructuración de escuelas, además de la adquisición de equipos, con el objetivo de expandir y mejorar la red física de escuelas públicas de educación infantil. (BRASIL, 2014a).

El programa nacional en cuestión parece ser el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (ProInfancia), creado en 2007. Según el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2014), con base en el balance del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2, “hasta 2012 había sido contratada la construcción de 3.014 guarderías infantiles y preescolares y se había concluido el 44% de estas obras”. (p. 238). La meta inicial se había fijado en seis mil unidades a construir hasta 2014.

La meta de cobertura para el preescolar y sus estrategias

Para el preescolar, el PNE repite la meta de universalización definida en la Enmienda Constitucional nº 59/2009, que modificó la definición de la franja de obligatoriedad escolar. El PNE también establece el mismo año para alcanzar la meta (2016), lo que significa en la práctica menos de dos años para hacer efectivo ese objetivo. Es importante recordar que la nueva definición de la franja de educación obligatoria no solo amplió ese deber, sino también modificó su concepción: anteriormente la obligatoriedad se refería a la etapa educativa obligatoria –la enseñanza fundamental–, mientras que ahora se utiliza el criterio de la edad del alumnado para esta delimitación: de los 4 a los 17 años de edad.

El PNE reitera los cambios legales de los años 2000: “Meta 1: universalizar, hasta 2016, la educación infantil en el preescolar para los niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años de edad [...]”. (BRASIL, 2014a). Esta formulación tiene un carácter importante al dejar claro que la matriculación de los niños de 4 y 5 años de edad debe ocurrir en el preescolar. En efecto, la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009 reforzó para algunos sectores la tendencia de anticipar cada vez más la edad de ingreso a la enseñanza fundamental, medida que puede perjudicar a los niños de corta edad que son sometidos a la misma organización escolar y al mismo currículo tradicionalmente creados para niños más mayores³.

La distancia entre esta meta y la realidad de la atención actual no es tan inmensa como para la guardería infantil, pero aun así representa un esfuerzo importante, pues todavía existen en el País más de un millón de niños de 4 y 5 años fuera de la escuela, según el Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011).

Las estrategias para el preescolar son, en su mayoría, comunes a las orientadas hacia la guardería infantil. La estrategia 1.13 refuerza el aspecto que ya se ha resaltado de la adecuación entre la edad y la etapa educativa:

1.13) preservar las especificidades de la educación infantil en la organización de las redes escolares, asegurando la atención a los niños de 0 (cero) a 5 (cinco) años en establecimientos que obedezcan los parámetros nacionales de calidad, y la articulación con la etapa escolar siguiente, apuntando al ingreso del/la alumno/a de 6 (seis) años de edad a la enseñanza fundamental. (BRASIL, 2014a).

Se debe observar que esa estrategia no solo es importante para asegurar que los niños muy jóvenes no ingresen de manera precoz a la enseñanza fundamental, sino que también señala la necesidad de evitar el fenómeno opuesto, que es el ingreso tardío de niños a la enseñanza fundamental, constatado en un estudio anterior que analizó los datos sobre seis capitales brasileñas (CAMPOS; ESPOSITO, 2013). El ingreso tardío también es motivo de alerta para la publicación del Ipea (2014), que considera la anticipación de la matrícula en el primer año de la enseñanza fundamental de los siete a los seis años de edad como un “nuevo desafío en la agenda de la política educativa brasileña”, pues según “datos de la PNAD 2012 la tasa de frecuencia en la enseñanza fundamental de niños de 6 años era solamente del 61%”. (IPEA, 2014, p. 243).⁴ Se trata de otro de los plazos fijados por la ley brasileña que los sistemas no pueden cumplir; al incorporar nuevamente un plan decenal al PNE, no parece haber habido un diagnóstico de las dificultades para explicar por qué no se alcanzó la meta en el plazo estipulado por la ley.

Estrategias orientadas hacia la calidad de la educación infantil (guarderías y preescolares)

La estrategia 1.13 (citada anteriormente), así como otras, aborda la necesidad de alcanzar las metas de acceso con calidad. Esta preocupación, necesaria y justificable ante los datos de encuestas sobre la calidad de la educación infantil en Brasil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006; CAMPOS et al., 2010), también se aborda en las estrategias 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9 e 1.17.

1.1) definir, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, metas de expansión de las respectivas redes públicas de educación infantil según el estándar nacional de calidad, considerando las peculiaridades locales. (BRASIL, 2014a).

La estrategia 1.5, que ya se ha comentado, se refiere a la infraestructura de las escuelas y guarderías infantiles, factor relevante para la calidad de la atención. Mientras la estrategia 1.1 menciona “estándares de calidad”, la número 1.6 utiliza “parámetros nacionales de calidad”, así como la número 1.13, al referirse a la evaluación semestral de la educación infantil:

1.6) implantar, hasta el segundo año de vigencia de este PNE, la evaluación de la educación infantil, a realizarse cada 2 (dos) años, basada en parámetros nacionales de calidad, para medir la infraestructura física, la plantilla del personal, las condiciones de gestión, los recursos pedagógicos, la situación de accesibilidad, entre otros indicadores relevantes. (BRASIL, 2014a).

Esta es, sin duda, una estrategia que señala una innovación importante en las políticas para la educación infantil, pues salvo la iniciativa promovida por el MEC con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al publicar la convocatoria para la realización de la encuesta *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, que evaluó las condiciones de oferta en una muestra de 150 instituciones públicas, concertadas y privadas (CAMPOS et al., 2010), el órgano del MEC responsable por evaluar la calidad de la educación en el País, el Inep, no ha colocado en práctica hasta ahora ningún programa de evaluación de la primera etapa de la educación básica. La estrategia 1.6 señala una evaluación de indicadores de calidad relativos a insumos de la educación y no dirigidos a resultados de aprendizaje, como ocurre en las demás etapas educativas. Así pues, endosa la opinión dominante en las áreas especializadas de que rechaza la evaluación externa de niños pequeños. Hay que observar que el plazo para la realización de la primera de esas evaluaciones es bastante corto.

Las estrategias 1.8 y 1.9 se centran en dos factores cruciales para el deseado aumento de la calidad: la formación de profesores en nivel superior, meta que ya se ha aplazado varias veces al prolongar el periodo de carencia a profesores titulados en cursos de magisterio en el nivel medio; y la elaboración de “currículos y propuestas pedagógicas” actualizados. En realidad, hubiera sido más interesante que esa estrategia no omitiera el documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación, obligatorio para todas las instituciones de educación infantil, públicas y privadas, las *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI) (BRASIL, 2010b). Los sistemas, por tanto, deberían elaborar sus currículos basándose en ese documento orientador, para traducir sus principios en formas de organización y prácticas concretas a ser adoptadas por las guarderías, preescolares y centros de educación infantil, respetando las condiciones y características locales. La evaluación propuesta en la estrategia 1.6 depende de la definición de una orientación curricular común que fundamente los parámetros de calidad mencionados en varias estrategias.

El documento DCNEI viene expresamente citado en la última de las estrategias propuestas, la 1.17, que trata de la ampliación de la atención a tiempo completo:

1.17) estimular el acceso a la educación infantil a tiempo completo, para todos los niños de 0 (cero) a 5 (cinco) años, según lo establecido en las Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014a).

El verbo ‘estimular’ parece muy impreciso; el contrapunto es “para todos los niños entre 0 y 5 años de edad”, lo que se puede considerar como una meta ambiciosa, dado el déficit de cobertura todavía existente.

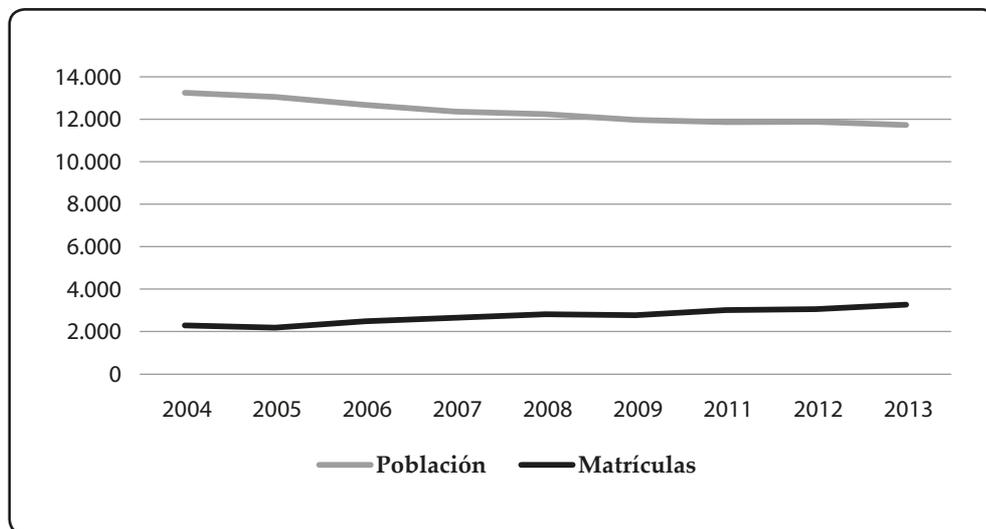
Tendencias recientes en el acceso a la educación infantil: crecimiento con desigualdades

En este principio de siglo, la tendencia a la ampliación del acceso a la educación infantil se mantuvo, pero las desigualdades entre diferentes grupos de la población permanecieron, especialmente en la franja de la guardería infantil. Por otro lado, los aumentos observados en el porcentaje de niños inscritos en la guardería y en el preescolar, con respecto a las franjas de 0 a 3 años y de 4 y 5 años de edad, se deben no solo al aumento de la oferta de plazas, cuando esta ha sido verificada, sino también al hecho de que esa franja de la población viene sufriendo una reducción en números absolutos.

Para discutir estas tendencias, este artículo optó por utilizar los datos suministrados por el Movimiento Todos pela Educação en su página web, basándose en datos recogidos del IBGE y del Inep y ajustados en función de las fechas de referencia para la definición etaria del alumnado⁵.

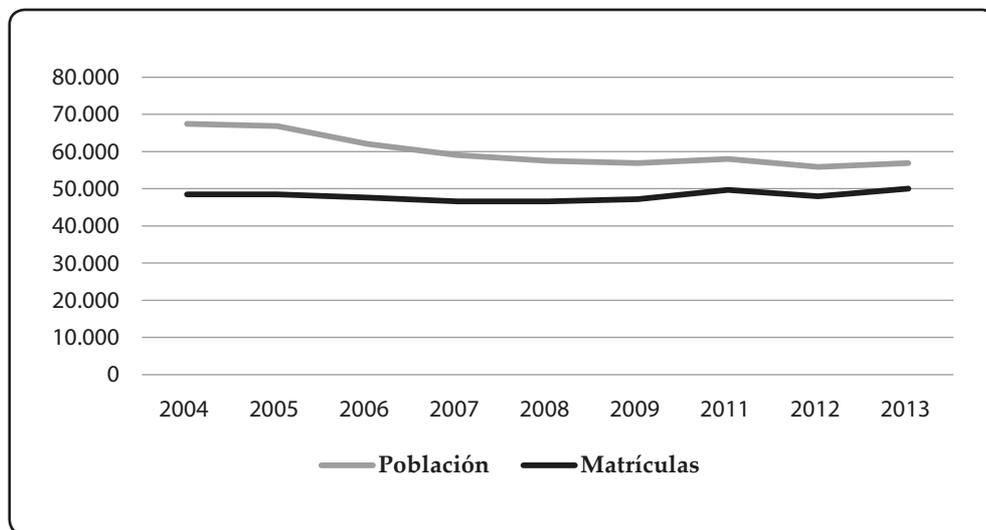
Las Figuras 1 y 2 confrontan esas dos tendencias en el periodo entre 2004 y 2013, para las franjas de 0 a 3 años y de 4 y 5 años de edad: la línea superior muestra la evolución del número de niños en cada franja de edad y la línea inferior muestra la evolución del número de matriculaciones en el periodo considerado. En la Figura 1, se observa una tendencia a la aproximación de las dos líneas, pero siempre mostrando la gran distancia entre el número de niños en la franja de edad y la oferta de plazas; en la Figura 2, mientras la evolución de la línea superior muestra una reducción de la población de entre 4 y 5 años de edad, más acentuada hasta 2006, la evolución de la línea inferior indica que la oferta de plazas permaneció relativamente estable durante estos ocho años. Parece, entonces, que algunas previsiones que señalaban la tendencia a que se priorizara la oferta de plazas en el preescolar en detrimento de la oferta en las guarderías infantiles, después de la promulgación de la ley que convirtió esta etapa de la educación en obligatoria, no se confirmaron hasta el año 2013.

Figura 1 – Población de 0 a 3 años de edad y evolución de las matriculaciones en esa franja de edad – 2004 a 2013 (en miles).



Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Figura 2 – Población de entre 4 y 5 años de edad y evolución de las matriculaciones en esa franja de edad – 2004 a 2013 (en miles).



Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Las dos figuras confirman la necesidad de tener en cuenta los cambios demográficos de las últimas décadas en la discusión sobre las tasas de cobertura por edad, pues

está claro que el aumento de la cobertura en los últimos años se debe a los dos factores (reducción del número absoluto de niños y evolución del número de matrículas), y no solo al segundo.

La Tabla 2 muestra el porcentaje de la variación de las tasas de cobertura en las dos franjas de edad que se debe a cada uno de esos factores para el País y las regiones. Los resultados obtenidos para las regiones indican que, en cada caso, las tendencias se combinan de varias maneras, a veces predominando el factor de la variación de la población y otras veces el factor de la variación de las matrículas.

Considerando que la definición de tasa de cobertura en un determinado sector de enseñanza es la razón entre el número de plazas ofrecidas y el tamaño de la población en la franja de edad a la cual se destinan esas plazas es posible calcular en qué medida cada una de las dos variables (plazas y población) contribuye a las diferencias en la tasa de cobertura de un momento al otro. Es decir, cuando observamos cambios en la tasa de cobertura durante un determinado periodo, podemos calcular la parte determinada por las variaciones del número de plazas ofrecidas y la parte resultante de las fluctuaciones del tamaño de la población. Para ello, primero es necesario cuantificar cuáles son las fracciones individuales de variación de las variables plazas y población en el periodo en cuestión y después calcular cuánto cada una de esas partes representa en la variación total. Así, la variable que más ha sufrido alteraciones respecto al momento inicial será la que tendrá la mayor importancia relativa en la explicación de los cambios observados en la cobertura.

Tabla 2 – Contribución de la oferta de las matrículas y de la variación en el número de niños a ser atendidos sobre las tasas de cobertura de la educación infantil – Brasil y grandes regiones – 2004 a 2013.⁶

	0 a 3 años		4 y 5 años	
	plazas	población	plazas	población
Brasil	79%	21%	18%	82%
Norte	71%	29%	59%	41%
Nordeste	57%	43%	12%	88%
Sudeste	86%	14%	18%	82%
Sur	90%	10%	43%	57%
Centro-Oeste	87%	13%	72%	28%

Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Con respecto a Brasil, el aumento en la tasa de cobertura de niños de 0 a 3 años de edad entre los años 2004 y 2013 se debe no solo al aumento de las matrículas ofrecidas,

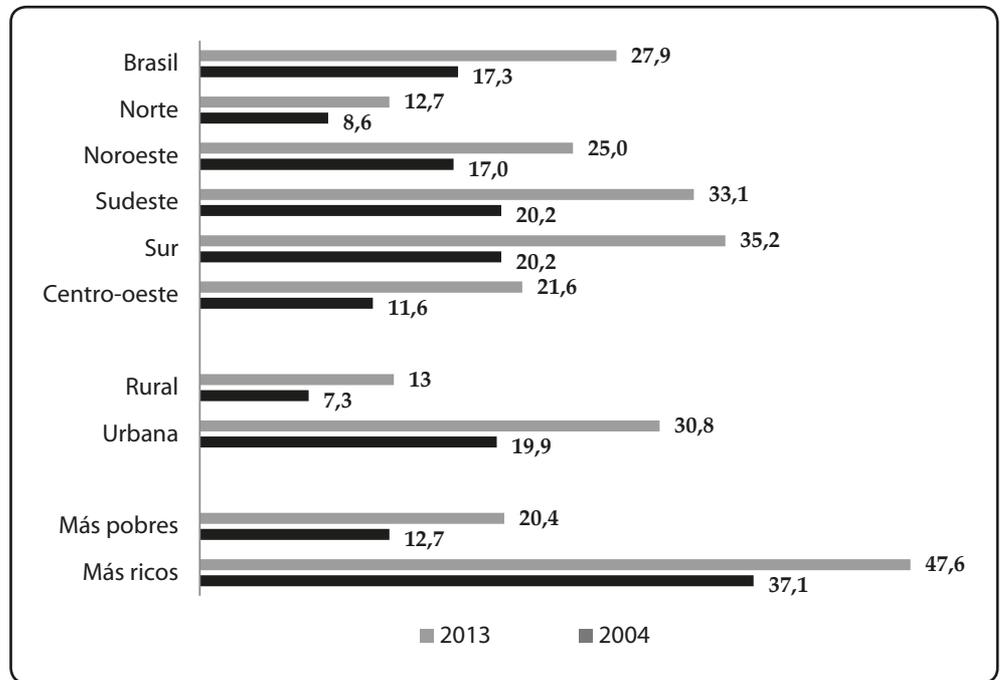
sino también a la reducción de la población en esa franja de edad: el 79% de ese aumento corresponde al aumento de las matrículas y el 21% a la reducción de la cantidad de niños de 0 a 3 años de edad en el periodo indicado. En las regiones Norte y Nordeste, más de un cuarto de ese aumento en la cobertura se debe a la reducción de la población (29% y 43%, respectivamente). Por otro lado, en el Sur, Centro-Oeste y Sudeste, esos porcentajes son significativamente inferiores (10%, 13% y 14%).

Respecto al aumento de la proporción de niños de 4 a 5 años que frecuentaron la escuela entre los años 2004 y 2013, se verifica, a diferencia de lo que ocurrió en la franja de edad anterior, una mayor contribución de la reducción de la población al aumento de la tasa de cobertura. En Brasil, el 82% de la variación de la oferta de la cobertura se debe a la reducción de la población en esa franja de edad, mientras que menos de 1/5 (18%) corresponde al aumento de las matrículas. En el Centro-Oeste, en el Norte y en el Sur, la contribución de la oferta de las matrículas es superior, en comparación con las demás regiones (72%, 59% y 43%, respectivamente). Además, cabe destacar que en la región Sudeste, aunque haya habido un aumento de la tasa de cobertura de niños de 4 y 5 años entre los años 2004 y 2013, la cantidad de matrículas en esa franja de edad cayó de 2.028.362 a 1.948.813. En la región Nordeste, se observa que, a pesar del aumento de la cantidad de vacantes entre los años 2004 y 2013, el 82% del crecimiento de la tasa de cobertura se debe a la reducción de la población en esa franja de edad y solo el 12% al aumento de plazas ofrecidas en esa región.

Este fenómeno se debe considerar más profundamente en la planificación educativa, si realmente se desean alcanzar las metas previstas en el PNE, incluso las que se refieren a la reducción de las desigualdades de acceso entre diferentes grupos de la población. En efecto, la distancia entre la realidad y los objetivos que se pretenden alcanzar durante la vigencia del PNE parece todavía más grande cuando se consideran las desigualdades de acceso por regiones, zonas urbanas y rurales, grupos de renta y de raza/color, como se verá a continuación.

Las Figuras 3 y 4 muestran la evolución desigual de los porcentajes de cobertura para las dos franjas de edad, en el periodo de 2004 a 2013, según diferentes variables: regiones, zonas rural y urbana y cuartiles extremos de la renta familiar per cápita.

Figura 3 – Porcentaje de niños de 0 a 3 años de edad que frecuentan instituciones de enseñanza, según grandes regiones, situación de domicilio y los cuartiles extremos de la renta familiar per cápita nacional – 2004 a 2013.



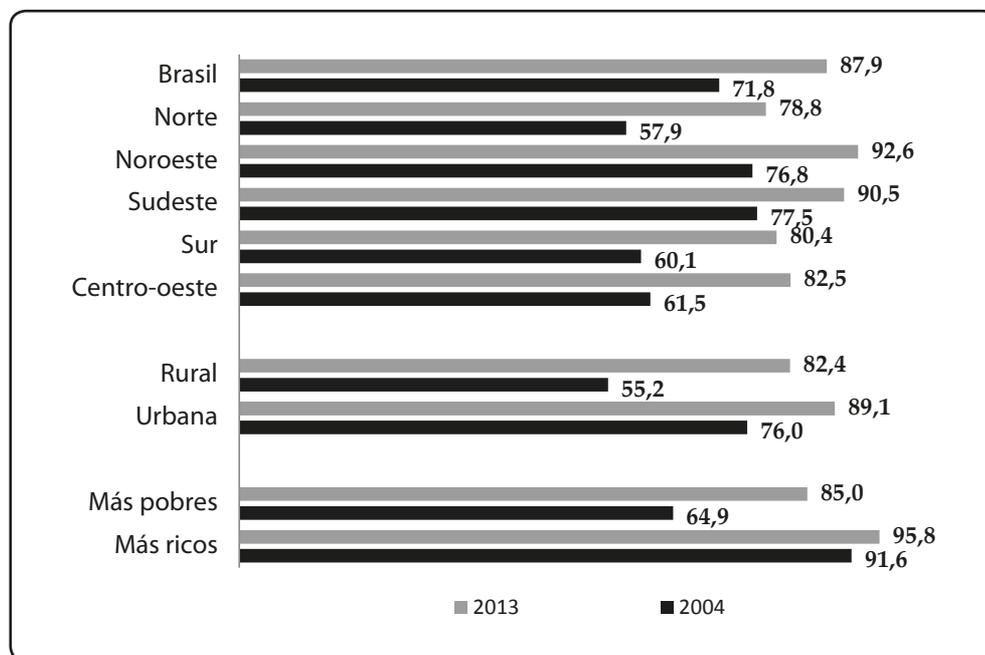
Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Entre 2004 y 2013, el porcentaje de niños de 0 a 3 años atendidos aumentó en todas las regiones, pero a partir de niveles muy desiguales, con una importante variación de intensidad. Por ejemplo, mientras en la región Norte el aumento fue del 8,6% al 12,7% de cobertura, en la región Sur el aumento constatado fue del 20,2% al 35,2%, no solo alcanzando la mayor cobertura entre las regiones, sino también presentando la mayor diferencia entre los años considerados (15%).

La desigualdad entre zonas rurales y urbanas es tan importante que el acceso a la guardería infantil en la zona rural en 2013 no alcanzó ni siquiera el nivel constatado para la zona urbana en el año 2004.

No obstante, las desigualdades de renta superan de lejos a todas las demás, ya que el aumento del acceso creció con más velocidad en el cuartil superior de renta, lo que revela una tendencia al aumento de la desigualdad en el periodo.

Figura 4 – Porcentaje de niños de entre 4 y 5 años de edad que frecuentan instituciones de enseñanza, según grandes regiones, situación de domicilio y los cuartiles extremos de la renta familiar per cápita nacional – 2004 a 2013.



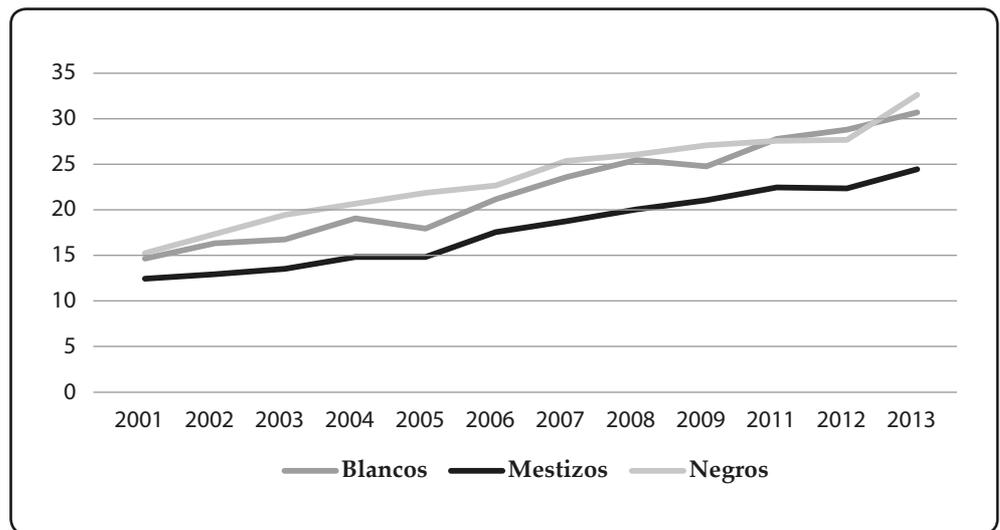
Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Las tendencias generales no son muy diferentes para la franja de edad de entre 4 y 5 años, siempre situadas en niveles superiores de cobertura en comparación con la franja anterior. No obstante, se pueden notar matices en esas edades, ahora incluidas en la franja de obligatoriedad escolar. Entre las regiones, destaca el nivel de cobertura alcanzado por el Nordeste (92,6%), el más alto del País⁷; en el Sur, un quinto de los niños de entre 4 y 5 años de edad no estaban matriculados en la escuela, una tasa cercana a las registradas en las regiones Norte y Centro-Oeste, y también en la zona rural, en el año 2013. Las desigualdades de renta son grandes también en esa franja de edad: en el cuartil superior de renta, el porcentaje de atención está cerca de la universalización (95,8%); el acceso del cuartil inferior de renta aumentó significativamente en el periodo, pero todavía dejaba fuera de la escuela, en 2013, a cerca del 15% de esos niños.

Tanto en la guardería como en el preescolar, la distancia entre los cuartiles extremos de renta familiar per cápita es bastante superior al 10% mencionado en la estrategia 1.2 de la meta 1 del PNE, que se refiere a quintiles de renta y solo se aplica a la franja de la guardería infantil.

Otro factor de desigualdad que influye en los indicadores educativos, en general, es la raza/color, fenómeno que se confirma incluso cuando los datos son controlados por la renta familiar. En la educación infantil ese factor también contribuye a la desigualdad en el acceso, principalmente en el caso de la franja de 0 a 3 años de edad, como muestran las Figuras 5 y 6; entre 2001 y 2013, esas diferencias se atenuaron levemente en la franja del preescolar, pero se acentuaron entre los niños de menos edad. Cuando se disocian los grupos de negros y mulatos, se nota que entre ellos hay grandes diferencias, lo que permanecería encubierto si esas dos categorías se agruparan en la clasificación más amplia “negros”. En este análisis, es siempre importante tener en cuenta el hecho de que esos datos se basan en la autodeclaración de los encuestados y que los criterios adoptados por los sujetos se han modificado a lo largo de los años, según los estudios especializados.

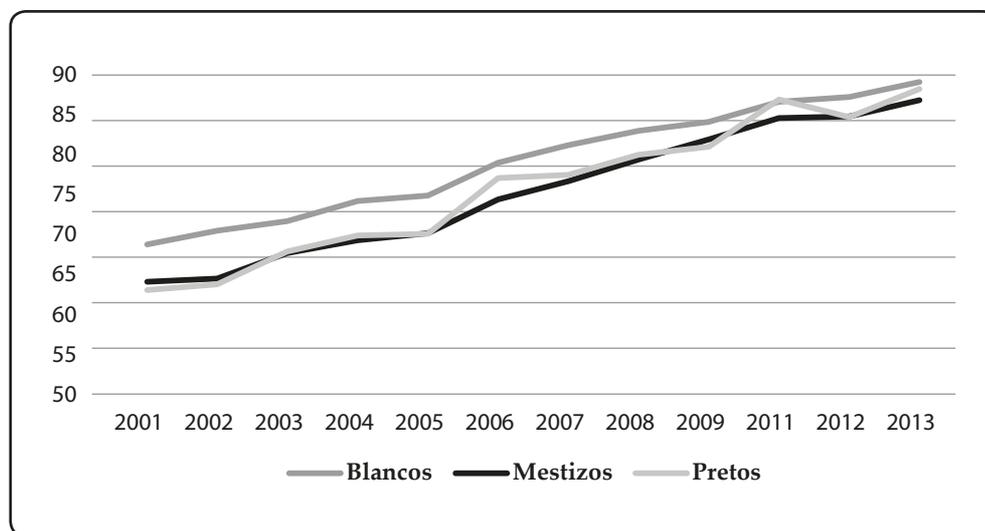
Figura 5 – Porcentaje de niños de 0 a 3 años de edad que frecuentan instituciones de enseñanza, según la raza/color – 2001 a 2013.



Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

La Figura 5 muestra cómo evolucionaron los porcentajes de cobertura en la guardería infantil para los grupos de blancos, negros y mulatos. En todos los grupos se observan progresos en las tasas de cobertura, pero el grupo de mulatos aparece siempre por debajo de los demás y, en el año 2012, se encuentra más lejos de los blancos que en 2001. La evolución de la atención registrada para los negros es superior a la de los blancos en algunos años.

Figura 6 – Porcentaje de niños de entre 4 y 5 años de edad que frecuentan instituciones de enseñanza, según la raza/color – 2001 a 2013.



Fuente: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Para la franja de los 4 y 5 años de edad, los porcentajes de matrícula en relación con la población son siempre más altos para los blancos, pero se observa, a lo largo de los años, una tendencia a la reducción de las diferencias entre los tres grupos de raza/color.

En el análisis de esas desigualdades y en las propuestas de políticas que apunten a su superación, sería importante que los diagnósticos consideraran todos los factores para entender mejor cómo se combinan en cada contexto. Los datos separados por unidades de la federación (estados), que constan en la publicación de Todos pela Educação (2014a), muestran grandes diferencias en el acceso a la educación infantil dentro de la misma región geográfica. Es probable que los factores demográficos, históricos, sociales, económicos y políticos se combinen de diferentes maneras en cada caso, requiriendo estrategias propias hacia una mayor igualdad en el acceso a la educación.

Los desafíos de la calidad

En un artículo publicado en 1999, Fúlvia Rosemberg mostró cómo se entrelazan, en el mismo proceso de reproducción de desigualdades sociales, la ampliación de plazas y los mecanismos de exclusión en la educación. Apoyada en Petitat (1994), la autora analizó la ampliación de la cobertura de la educación infantil en la segunda mitad del siglo pasado, confirmando que “la expansión de la educación infantil no significa necesariamente un

proceso de democratización de la educación, pero puede significar una reubicación, en el sistema educativo, de segmentos sociales excluidos". (ROSEMBERG, 1999, p. 30).

Una de las tendencias examinadas por la autora era la retención en el preescolar o en las llamadas "clases de alfabetización" de niños de más de siete años, en su mayoría pertenecientes a grupos de la población más pobres, residentes en regiones menos desarrolladas y con pertenencia a grupos étnicos/raciales no blancos. Después de 15 años, el desfase entre la edad y el año escolar todavía no se ha superado, como ya se ha mencionado en este artículo.

Además de este, otros factores continúan evidenciando grandes desigualdades en el tipo de educación infantil que llega a diferentes sectores de la población. Los datos disponibles señalan principalmente insumos básicos (infraestructura, currículo y materiales, formación de los profesores), mientras que los datos objetivos sobre lo que realmente se les proporciona a los niños cotidianamente todavía son muy escasos.

La Tabla 3, reproducida de la publicación de Todos pela Educação (2014a), muestra las deficiencias de infraestructura registradas en los establecimientos públicos de educación infantil, según datos del Censo Escolar del Inep. Parece irónico que, en la etapa en la que las directrices curriculares oficiales definen el juego como uno de los ejes del currículo de guarderías y preescolares, más de la mitad de ellos no disponen de un parque infantil.

Tabla 3 – Porcentaje de guarderías infantiles y preescolares de la red pública, según los recursos disponibles en la escuela – Brasil, 2012.

Recursos	Guardería infantil	Preescolar
Parque infantil	43,1	23,8
Sala de lectura	13,2	12,0
Baño dentro del edificio	89,3	80,0
Baño adecuado a la educación infantil	44,3	22,4
Agua filtrada	90,4	86,6

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

La publicación del IBGE (2013) también comenta sobre esa laguna, mostrando que en la red privada el 85,5% de los preescolares tenían un parque infantil, según el Censo Escolar de 2012. El mismo texto destaca la diferencia entre preescolares rurales y urbanos en ese detalle: mientras el 64,7% en la zona urbana disponían de un parque infantil, en la zona rural ese porcentaje era tan solo del 11,4% (IBGE, 2013).

Tal vez el factor más decisivo para aumentar la calidad de la educación básica sea la formación y las condiciones de remuneración, carrera y régimen de trabajo de los

profesores. En la educación infantil hubo progresos en lo que se refiere al porcentaje de profesores con titulaciones superiores, que pasó del 48,1% en 2007 para el 63,6% en 2012. No obstante, como comenta el texto elaborado por un grupo representativo de especialistas del sector, este crecimiento “no está correspondiendo a un dominio de competencias básicas para orientar el trabajo con los bebés y niños pequeños”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014b, p. 12).

Además, en las redes concertadas, las condiciones de formación y trabajo de los profesores generalmente son peores que en los establecimientos públicos: en la Tabla 4 se resumen los datos de una encuesta que analizó la gestión de la educación infantil en seis capitales brasileñas, que muestran las diferencias de perfil de las muestras analizadas.

Tabla 4 – Porcentaje de profesores de establecimientos municipales y concertados de educación infantil de seis capitales brasileñas, según cinco características seleccionadas.

	Municipales	Concertados
Color blanco	56,9%	37,7%
Sueldo hasta 2 SM	18,1%	71,4%
Carrera de pedagogía	65,2%	44,2%
Carrera presencial	79,4%	38,3%
Hasta 4 años de docencia	15,7%	36,8%

Fuente: Campos et al. 2012.

En este punto, la estrategia 1.8 de la meta 1 del PNE parece bastante tímida al proponer que se alcance, “progresivamente, la atención por parte de profesionales con formación superior”, sin especificar cuándo, cuál, ni en qué condiciones se deberá exigir esa formación

En cuanto a la programación y a las prácticas con los niños, ámbito en el que la calidad de la educación debería estar expresada, es urgente realizar un trabajo más sistemático de evaluación y diagnóstico. Considerando los resultados de la encuesta que evaluó 150 instituciones en seis capitales de estados brasileños, todavía hay mucho por hacer para alcanzar una condición básica media de oferta de la educación infantil (CAMPOS et al., 2010). Sin eso, las metas cuantitativas del PNE no se traducirán en logros significativos para esa primera etapa de la educación básica.

Palabras finales

La comparación entre los objetivos fijados en la meta 1 del PNE y la evolución reciente del acceso a la educación infantil revela que los desafíos respecto a los porcentajes de cobertura deseados son inmensos, pese a que son relativamente facilitados por la tendencia a reducirse la población en la franja de edad correspondiente. Estos desafíos parecen todavía más grandes cuando se consideran las desigualdades entre regiones, zonas urbanas y rurales, franjas de renta y color/raza de la población. De esta manera, se corre el riesgo de repetir en la vigencia de este segundo plan el problema de que unas metas demasiado ambiciosas permanezcan restringidas al papel, mientras la vida real sigue su curso.

Comparativamente, la mayoría de las estrategias parece tímida frente a estos desafíos, especialmente algunas que están relacionadas con condiciones básicas de calidad, como, por ejemplo, la formación inicial de los profesores.

Este relativo desequilibrio puede señalar algo que la historia de la educación brasileña muestra de manera elocuente: la ampliación de la atención realizada con pérdida de la calidad. En el caso de bebés y niños muy pequeños, ese riesgo es muy serio. En esa fase del desarrollo infantil, los niños son al mismo tiempo poderosos en lo que se refiere a su posibilidad de crecimiento y aprendizaje y frágiles frente a prácticas educativas equivocadas y/o negligentes.

Solo nos queda esperar que las evaluaciones previstas consigan señalar y alertar a los responsables sobre estos riesgos, para asegurar la democratización del acceso asociada a la democratización de oportunidades de desarrollo sano y creativo para las nuevas generaciones de niños de 0 a 5 años de edad.

Recibido el 23 de julio y aprobado el 21 de noviembre de 2014

Notas

- 1 Las discrepancias entre los datos recogidos y divulgados por el IBGE y el Inep sobre la educación infantil ya se han constatado en varios estudios: Rosemberg (1999, 2013); Campos, Esposito y Gimenes (2013). En los últimos años, el Ministerio de la Educación (MEC) encargó estudios con recomendaciones para perfeccionar las estadísticas oficiales sobre la atención en guarderías infantiles y preescolares, por ejemplo, el de Kappel (2008).
- 2 Livia Fraga Vieira (2010) también cuestionaba sobre las propuestas de la Conferencia Nacional de Educación (Conae) para el PNE, ante la falta de un diagnóstico que examinara las tendencias observadas en los últimos años para subsidiar la definición de metas de cobertura para la educación infantil. Ella confrontaba esa falta de diagnóstico con las recomendaciones elaboradas por el Consejo Nacional de Educación en 2009, para el PNE, que indicaban que este debería contener “para cada nivel y modalidad de enseñanza presentado, un diagnóstico propio, desafíos, metas y respectivos indicadores.” (CAMPOS; ESPOSITO, 2013, p. 200).
- 3 El informe de la Procuraduría General de la República, del 21 de julio de 2014, reforzó la posición del

Consejo Nacional de Educación sobre la fecha límite para edad de ingreso a la enseñanza fundamental, fijada para niños que cumplen seis años hasta el día 31 de marzo (Resolución nº 1/2010), al no aceptar la petición que alegaba que esa medida era inconstitucional, pues atentaría contra el derecho a la educación. El informe está firmado por Rodrigo Janot Monteiro de Barros, procurador-general de la República. El informe se aplica, en los mismos términos, a la definición de la edad de ingreso al preescolar para niños que cumplen cuatro años de edad hasta el 31 de marzo.

- 4 La misma publicación destaca que el plazo para alcanzar ese objetivo había sido fijado para 2010, por la Ley nº 11.274, de febrero de 2006, que modificó la LDB, ampliando la enseñanza fundamental para nueve años, comenzando a los seis años de edad (IPEA, 2014).
- 5 Los datos recogidos para este artículo han sido descargados de la página web <<http://www.observatorio-dopne.org.br/>> (acceso el 25 de enero de 2015) y fueron organizados a partir de los microdatos analizados de la Pnad 2001 a 2013. Hay que destacar que para el cálculo de las estimativas de la población por franja de edad se consideró la edad en años completos al 31 de marzo.
- 6 Los autores agradecen a Raquel Valle por la asesoría estadística en el cálculo de la contribución de la variación de las matrículas y de la variación en el número de niños a atender sobre las tasas de cobertura de la educación infantil (Tabla 2).
- 7 La cobertura de la franja correspondiente al preescolar ha sido comparativamente más alta en esa región, lo que se explica, en parte, por razones históricas, pues muchos programas compensatorios de educación preescolar fueron implantados allí en las últimas tres décadas del siglo XX (ROSEMBERG, 1999). Este hecho llama la atención, pues los otros indicadores educativos son relativamente peores: tasas de analfabetismo, fracaso escolar, resultados de aprendizaje registrados por las evaluaciones externas, entre otros.

Referencias

BRASIL. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasilia, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 1996.

_____. Ley nº 10.172, del 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 2001.

_____. Enmienda Constitucional nº 59, del 11 de noviembre de 2009. Añade § 3º al Art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir anualmente, a partir del ejercicio de 2009, el porcentaje de la Desvinculación de las Recetas de la Unión incidente sobre los recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza de que trata el Art. 212 de la Constitución Federal, adjudica nueva redacción a los apartados I y VII del Art. 208, para determinar la obligatoriedad de la enseñanza de 4 a 17 años y ampliar el alcance de los programas complementarios a todas las etapas de la educación básica, y adjudica nueva redacción al § 4º del Art. 211 y al § 3º del Art. 212 y al *caput* del Art. 214, introduciendo en este dispositivo el apartado VI. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 12 nov. 2009.

_____. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Cámara de Educación Básica. Resolución nº 1, del 14 de enero de 2010. Define Directrices Operativas para la implantación de la Enseñanza Fundamental de 9 (nueve) años. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 2010a.

_____. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasilia, DF: MEC/SEB, 2010b.

_____. Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Ministerio Público Federal. Procuraduría-General de la 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**. Informe 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. En: 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. En: **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, ene./abr. 2006.

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

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (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 INVESTIGACIÓN ECONÓMICA 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, ene./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. En: **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: 25 ene. 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./sep. 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.