

O PNE (2014-2024) E A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: AVANÇOS, ESTAGNAÇÕES OU RETROCESSO?

THE PNE (2014-2024) AND THE OFFER OF EARLY EDUCATION: ADVANCES, STAGNATIONS OR DECREASES?

Keila Hellen Barbato Marcondes¹
Ana Lúcia Calbaiser da Silva²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo contribuir para a reflexão sobre a avaliação da Meta 1 do atual PNE (2014-2024), referente ao atendimento das crianças de 0 a 05 anos na educação infantil. A metodologia de pesquisa utilizada fundamentou-se na análise documental de cunho qualitativo. Por meio de revisão bibliográfica e de análise de dados estatísticos buscou-se elucidar avanços, retrocessos e estagnações no cumprimento da Meta 1 do PNE. Os resultados mostram poucos avanços na oferta da educação infantil, havendo necessidade de se estabelecer para o próximo PNE metas e estratégias que conduzam o desenvolvimento de políticas públicas educacionais mais efetivas na garantia dos direitos educacionais dessas crianças, especialmente ao que tange às creches.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Meta 1; Educação Infantil; Oferta de ensino; Políticas Públicas Educacionais.

ABSTRACT: This article aims to contribute to the reflection on the evaluation of Goal 1 of the current PNE (2014-2024), referring to the care of children aged 0 to 5 years in early childhood education. The research methodology used was based on qualitative documentary analysis. Through a bibliographical review and analysis of statistical data, we sought to elucidate advances, setbacks and stagnations in achieving Goal 1 of the PNE. The results show few advances in the provision of early childhood education, with the need to establish goals and strategies for the next PNE that guide the development of public educational policies more effective in guaranteeing the educational rights of these children, especially with regard to daycare centers.

Keywords: National Education Plan; Goal 1; Child education; Teaching offer; Educational Public Policies.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a educação é um direito social que deve ser garantido para todos os cidadãos (Brasil, 1988). A educação é dever do Estado e da família, sendo que compete àquele a sua oferta em todas as etapas da educação básica, e é de responsabilidade da família a matrícula e acompanhamento da criança no processo educacional (Brasil, 1996). Há de se ressaltar que, atualmente, a educação básica diz respeito às etapas de ensino que abrangem a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Enfatiza-se o termo “atualmente”, pois a educação infantil passou a fazer parte da educação básica somente a

¹Keila Hellen Barbato Marcondes, Doutorado em Educação pela Universidade Estadual Paulista, keilamarcondes@gmail.com

²Ana Lúcia Calbaiser da Silva, Doutorado em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, calbaisereg@gmail.com

partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (Brasil, 1996).

Ao considerar a educação infantil como uma das etapas obrigatórias da educação básica brasileira, o Estado passou a ter o dever da oferta de vagas. Mas, não é apenas a oferta de vagas. O legislador atentou-se para a importância da qualidade do ensino ofertado na educação infantil. Diante disso, promulgou distintas leis e diretrizes que abrangem diversos aspectos da educação infantil: oferta, financiamento, currículo, valorização dos profissionais da educação, entre outros.

O cumprimento dessas legislações é de responsabilidade dos municípios (Brasil, 1996). Entretanto, sabe-se que nem todos os municípios brasileiros tem condições financeiras para a efetivação dessa legislação. Sendo assim, o regime de colaboração, previsto na Constituição Federal (1988), contribui para que Estados, Distrito Federal e a União, também, direcionem esforços para a garantia dessa etapa da educação básica.

A Carta Magna (Brasil, 1988) determinou, ainda, a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de direcionar as políticas públicas para o cumprimento dos desafios educacionais presentes na realidade brasileira.

Diante disso, este artigo tem como objetivo contribuir para a reflexão sobre a avaliação da Meta 1 do atual PNE (Brasil, 2014), referente ao atendimento das crianças na educação infantil. A metodologia utilizada pautou-se na análise documental de cunho qualitativo. Por meio de uma revisão bibliográfica e análise de dados estatístico, buscou-se elucidar alguns dos avanços, retrocessos e estagnações da Meta 1 do PNE (2014-2024), em prol de maiores reflexões para o desenvolvimento do próximo Plano Nacional da Educação.

APONTAMENTOS SOBRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) ao tratar dos direitos sociais determina, em normas de caráter programático e mandamental, o delineamento e a concretização de planos nacionais, a exemplo do plano nacional de reforma agrária, do plano nacional de cultura e do plano nacional de educação.

Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), a Carta Magna estabelece as balizas que devem ser observadas pelo legislador durante a sua elaboração. A exemplo, destaca-se o financiamento da educação.

O parágrafo 3º do artigo 212 dispõe que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (Brasil, 1988). É importante observar que o ensino obrigatório se refere à educação básica, que é ofertada às pessoas de 4 a 17 anos de idade ou aos que a ela não tiveram acesso na idade própria, conforme o artigo 208 desta mesma lei (Brasil, 1988). Diante disso, nota-se que, no caso da educação infantil – etapa de ensino tratada neste estudo -, a distribuição de recursos públicos priorizará a pré-escola, que oferta ensino às crianças com 4 e 5 anos de idade. Isso não significa a ausência desses recursos para as creches, que atendem as crianças de 0 a 3 anos de idade, mas sim maior premência no investimento de recursos públicos à pré-escola.

Em relação ao processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, a Constituição Federal (Brasil, 1988) determina, ainda, que:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Observa-se no referido artigo a importância do esforço conjunto dos entes federados (união, estados, municípios e distrito federal) para a concretização do plano nacional de educação. A implantação e implementação de um Sistema Nacional de Educação possibilitaria maior articulação entre os distintos entes federativos para o desenvolvimento da educação pública brasileira. Apesar de sua importância e de ser uma temática discutida há tempos no Brasil, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, conforme destaca Dourado (2008), a elaboração do Sistema Nacional de Educação tem se estendido morosamente nas agendas governamentais (Oliveira, Segatto, 2023).

Não obstante, os entes federativos tem, na medida do possível, desenvolvido políticas públicas em prol da concretização de ações que são de sua competência. Convém salientar que na falta de um Sistema Nacional de Educação, o delineamento de um PNE possibilita maior alinhamento dessas políticas que atingem, em última instância, os estudantes das unidades educacionais públicas brasileiras.

No que se refere à delimitação temporal desse plano que, de acordo com o supracitado Artigo 214 da Constituição Federal (Brasil, 1988) é de 10 anos, entende-se que ao final de sua vigência há possibilidades de realização de processos avaliativos pontuais. Tais processos avaliativos são primordiais, além do monitoramento constante realizado durante a sua vigência.

Avaliar significa julgar, atribuir valor, mérito, qualidade. Esse processo não é neutro, uma vez que pode ser realizado a partir de distintos olhares, ou seja, de distintas concepções (Luiz; Silva, 2022). Além disso,

não é prudente esquecer, também, que um PNE resulta de embates em torno de projetos político-sociais. Ou seja, avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo (Aguiar, 2010).

A avaliação das metas e das estratégias do PNE tende a possibilitar a obtenção de dados e informações que auxiliam na compreensão dos avanços, estagnações e/ou retrocessos das ações realizadas. Tais dados e informações são essenciais para a mudança ou para a continuidade de rotas no delineamento das políticas públicas. Esse processo avaliativo contribui para a sua reformulação para os dez anos subsequentes. Nesse sentido, é imprescindível que todos (entes federativos e sociedade civil) contribuam para a avaliação do PNE.

Observando o atual PNE (2014-2024) (Brasil, 2014), nota-se que o legislador elaborou um plano descomplicado, ou seja, de fácil leitura, com apenas 20 metas que se dividiam em estratégias. No total, há 254 estratégias que possibilitam aos entes federativos traçarem as suas políticas públicas para o cumprimento das metas.

A despeito do processo de elaboração do PNE, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (Brasil, 1996) determina que a responsabilidade por elaborar o Plano Nacional de Educação é da União, com a colaboração dos demais entes federativos. É a União, representada pelo Ministério da Educação, que deve coordenar todo o processo de construção do PNE. Municípios, Estados e o Distrito Federal são responsáveis por colaborar nesse processo.

Convém destacar que, nos últimos anos, a construção do PNE vem ocorrendo por meio das Conferências Nacionais de Educação (Conae 2010, 2014 e 2024), com ampla participação da sociedade civil organizada. Uma vez elaborado, o documento é encaminhado ao Congresso Nacional para ser debatido e ser aprovado em forma de lei (Beisiegel, 1999).

O caráter democrático e participativo presente na construção do PNE contribui para que esse processo seja complexo. É um longo caminho de debates, discussões e de disputas políticas e ideológicas que, por sua vez, não é findo com a aprovação da lei. A implantação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do PNE também são marcados por tais questões, especialmente, no delineamento de políticas públicas para a concretização das metas. Segundo Aguiar (2010, p. 724), “dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas”.

Outro fator determinante para a concretização das metas do PNE é o contexto histórico, social, econômico e educacional brasileiro que afeta diretamente a concretização das metas. A exemplo destaca-se a pandemia da Covid-19 “que afetou decisivamente a qualidade e o direito à educação, mediante o fechamento de instituições educativas, a adoção de novas formas de ensino para as quais não havia oferta de condições objetivas e formação adequada (...)” (Brasil, 2024). Este contexto foi um dos obstáculos para o cumprimento deste último PNE (2014-2024), especialmente em relação às estratégias referentes à educação infantil - etapa de ensino em que observamos uma grande desigualdade no acesso da população, conforme aponta o Documento Referência do Conae 2024: “o indicador de desigualdade de acesso à creche entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos da população de 0 a 3 anos chega, em 2019, a 27,3 p.p., muito acima, portanto, do que estabelece a Estratégia 1.2 do PNE (10,0 p.p.)” (Brasil, 2024).

É importante destacar que essa desigualdade de acesso às creches, que o PNE

(2014-2024) propõe estratégias para a sua superação, está atrelada a fatores históricos, culturais, políticos e sociais que marcam a história da educação infantil brasileira. Compreender esses fatores possibilita maior entendimento sobre a importância de políticas públicas para o cumprimento dessas metas. Assim, compreender o contexto histórico, cultural e político, permite o entendimento de como são constituídas as políticas públicas, especificamente ao que se refere ao atendimento das crianças de zero a cinco anos.

EDUCAÇÃO INFANTIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

O Brasil nos últimos cinquenta anos tem revelado importantes avanços quanto ao desenvolvimento de legislações visando garantir as condições de atendimento pedagógico e educacional da infância, com o intuito de assegurar o direito da criança de obter as condições necessárias para seu desenvolvimento integral.

Historicamente, o primeiro passo, apesar de muito restrito e de pouco alcance, porém, de extremo valor político ao que se refere as instituições de atendimento a infância enquanto espaço educacional, é a reforma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no. 5692/71 (Brasil, 1971). Nesta legislação pela primeira vez a Educação Infantil passa a ser regulamentada pela Secretaria de Educação, ainda que a maior parte dos recursos financeiros ainda fossem advindos da Secretaria de Assistência Social, mantendo assim um caráter assistencialista e menos educacional.

O primeiro grande avanço legal, que legitima as creches e pré-escolas enquanto direito das crianças, é a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 (Brasil, 1988), a qual vai garantir em seu artigo sétimo, inciso XXV, o direito de todos os trabalhadores, rurais ou urbanos, à assistência gratuita de seus(suas) filhos(as), do nascimento até os 06 anos em creches e em pré-escolas. Ainda em seu artigo 208 indica o dever do Estado com a educação, devendo garantir atendimento em creches e pré-escolas de crianças de 0 a 06 anos. Há que se salientar a alteração sofrida na redação desse artigo em 2009, com alteração da faixa etária para 0 a 05 anos.

Em 1996, oito anos após a Constituição, é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394/96 (Brasil, 1996), nesse momento histórico temos a inclusão da Educação Infantil como parte da estrutura e funcionamento da educação brasileira, sendo então considerada a primeira etapa da educação básica, devendo garantir o desenvolvimento integral da criança até os 05 anos de idade, assim como exposto o art. 29 da seção II – Da Educação Infantil.

Vale salientar, como afirma Cerisara (2002), que o caráter educativo das instituições de Educação Infantil não é um fato natural, mas histórico, produto dos vários movimentos de caráter reivindicatório em torno da mulher, da criança e dos adolescentes, advindos da sociedade civil, dos educadores e pesquisadores. Sendo assim, a autora conclui que a redação final da LDBEN 9394/96 incorporou, em forma de lei, as discussões que eram aventadas na área e que buscavam inserir as instituições de atendimento infantil no âmbito da educação.

Com o objetivo nortear os rumos da Educação Infantil de forma menos genérica, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação elabora o Parecer

CNE/CEB 22/98 (Brasil, 1998), que fundamentou a Resolução CNE/CEB 01/99 (Brasil, 1999), instituindo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, sendo este documento substituído após dez anos pela Resolução nº. 5 de 2009 (Brasil, 2009).

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil apresentam-se como um conjunto de princípios norteadores, de caráter mandatório, o qual indica que as propostas pedagógicas deverão respeitar os princípios Éticos, Políticos e Estéticos em suas proposições de práticas de educação e cuidado.

Dentro desse contexto de reformas educacionais em andamento, é produzido ainda pelo MEC, através da Secretaria de Educação Fundamental e Coordenadoria de Educação Infantil, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI)³. Tal instrumento, de caráter não mandatório, constitui-se em um conjunto de referências e orientações que visam indicar as condições adequadas de atendimento com qualidade para as crianças brasileiras.

No volume I do RCNEI (1999, p. 13) é indicada a importância em se garantir “o respeito à dignidade e aos direitos das crianças, consideradas nas suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas, religiosas etc.”. Assim, a criança deveria ser concebida em sua individualidade, apesar dessa ser construída na coletividade, como produto e produtora de cultura.

A despeito das críticas existentes ao ponto de vista político do referido documento, como indica Corrêa (2003), há que salientar que a concepção mais ampliada do entendimento dos direitos das crianças indicados durante todo o RCNEI mostra-se como um ganho, sendo esse o resultado de uma longa e árdua trajetória de lutas e discussões sobre as especificidades no atendimento educacional às crianças dessa faixa etária.

Acompanhando as mudanças dentro da Educação Infantil e buscando atender às novas formas de compreender as identidades infantis, em 17 de dezembro de 2009 a Resolução n. 05 fixa as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, substituindo a Resolução CNE/CEB no. 1/99.

De acordo com Oliveira (2010), os DCNEIs possibilitam uma explicitação da Identidade da Educação Infantil, apresentam a estrutura legal e institucional, discutem os papéis dos profissionais que cuidam das crianças e as educam, o número de horas mínimas diárias de atendimento e a necessidade da articulação com o Ensino Fundamental.

Em seu art. 5º destaca que a Educação Infantil continua fazendo parte da primeira etapa da educação básica, sendo oferecida em creches e pré-escolas que educam e cuidam de crianças, só que agora, com a faixa etária de 0 a 05 anos. Vale, contudo, ressaltar que o parágrafo 3º indica que crianças que completem 06 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil.

A manutenção dos princípios éticos, políticos e estéticos continuam sendo garantidos no art. 6º da DCNEI de 2009:

- Princípios éticos – valorização da autonomia, da responsabilidade, da

³ Em sua versão final, o RCNEI ficou dividido em três volumes: Introdução; Formação pessoal e social e Conhecimento de Mundo. Os documentos apresentam conceitos importantes no que se refere à nova concepção de criança, infância e direito à educação, tais como o educar, cuidar, brincar e as relações entre creche e comunidade.

solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades.

- Princípios políticos – garantia dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.
- Princípios estéticos – valorização da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais (Brasil, 2009).

Permanece também a preocupação com a indivisibilidade das diversas dimensões da criança, buscando atender a integralidade, compreendendo o cuidado como indissociável do processo educativo. As DCNEIs visam garantir ainda os direitos à saúde, dignidade, brincadeira, respeito, liberdade, convivência e interação com outras crianças, resguardados no art. 8º, no parágrafo e incisos que o compõem.

Com base nas legislações anteriores, em 2017 temos a promulgação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2017), um documento que constrói uma referência nacional para a formulação dos currículos das redes escolares federais, estaduais, distrital e municipais para as propostas pedagógicas do contexto escolar.

A BNCC para a Educação Infantil, traz como o eixo norteador das práticas educacionais as interações e as brincadeiras, assegurando seis Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento na Educação Infantil, que são o conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se (Brasil, 2017).

Assim, observa-se uma linha contínua de evolução nas concepções e políticas públicas para a infância, indicando um avanço frente às legislações, apesar de não se constituir ainda no ideal reivindicado e existirem muitos outros passos a serem dados a caminho de uma política pública que atenda concretamente aos direitos da infância.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A META 1: COMO ESTÁ A EDUCAÇÃO INFANTIL

O PNE foi construído considerando uma agenda progressiva de cumprimento sendo que algumas metas são estruturantes para que todo o plano seja cumprido. A organização para o decênio 2014/2024 demandou uma longa trajetória e (in)tenso processo de conversas e embates envolvendo a sociedade civil e política.

Assim sendo, o ano de 2024 torna-se, portanto, o momento de refletir sobre todo o processo de dez anos de efetivação, ou não, do PNE sendo necessário averiguar o monitoramento da meta específica da Educação Infantil para então, repensarmos o que queremos e o que precisamos até 2034.

Como afirma Didonet (2001) a Educação Infantil, dentro do PNE abre o painel de análise e de acompanhamento da Educação Infantil com uma investigação atual de demanda e de oferta dos segmentos da creche e pré-escola e fixa as melhorias necessárias para que, em dez anos, possamos melhor atender esta faixa etária. Assim, destaca-se a enorme importância que a Educação Infantil apresenta dentro do Plano Nacional de Educação, que indica em sua meta 1:

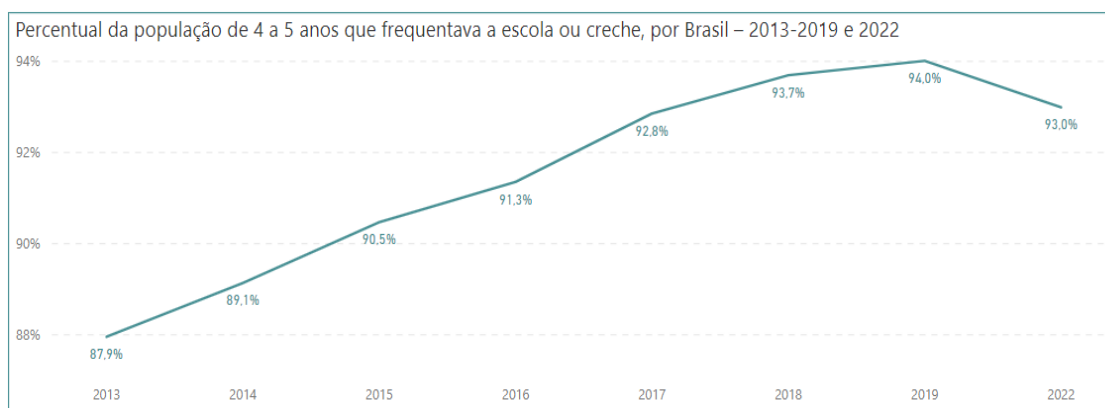
Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2014).

Como observa-se, as discussões referentes a educação infantil encorpam e ganham o centro da agenda das políticas públicas, salientando que o Estado será o responsável pela garantia deste direito, por meio da ampliação do acesso e da qualidade no atendimento com espaços físicos e materiais adequados, repensando suas propostas pedagógicas em conjunto com a formação específica dos professores deste segmento.

A meta 1 tem seus desdobramentos dezessete estratégias que envolvem vários fatores, como a expansão das redes públicas de educação infantil, o aumento da taxa de frequência nas creches para as crianças, a oferta de matrículas, entre outros. Todas essas estratégias são fundamentais para o cumprimento da referida meta.

Os dados do Novo Painel de Monitoramento do PNE, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Instituto, 2023) possibilitam algumas inferências sobre o cumprimento dessa meta.

Em relação ao percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola, os dados indicam que a meta de universalizar essa etapa de ensino até o ano de 2016 não foi cumprida, visto que neste ano houve o atendimento a apenas 91,3% dessa população. No gráfico abaixo é possível observar o percentual de atendimento, desde o ano de 2013 a 2022.



Fonte: Gráfico disponível em: Instituto (2024).

Convém destacar que entre os anos de 2013 a 2018 houve aumento contínuo no percentual de crianças que frequentavam a pré-escola. Tal aumento foi interrompido em 2019 devido à pandemia da Covid-19, que ocasionou a suspensão do atendimento presencial nas instituições educacionais públicas e privadas e a adoção do ensino remoto. Este fato resultou tanto na evasão de alguns alunos como na falta de matrículas de crianças na idade própria, ocasionando no decréscimo de 1% do percentual da população atendida. Além disso, destaca-se a falta de ofertas de vagas neste nível de ensino em algumas

localidades brasileiras. Como resultado, observa-se que no ano de 2022, das 6.051.311 crianças brasileiras de 4 a 5 anos, apenas 5.626.221 (93%) frequentavam a pré-escola, ou seja, 425.090 crianças não tiveram acesso às instituições educacionais.

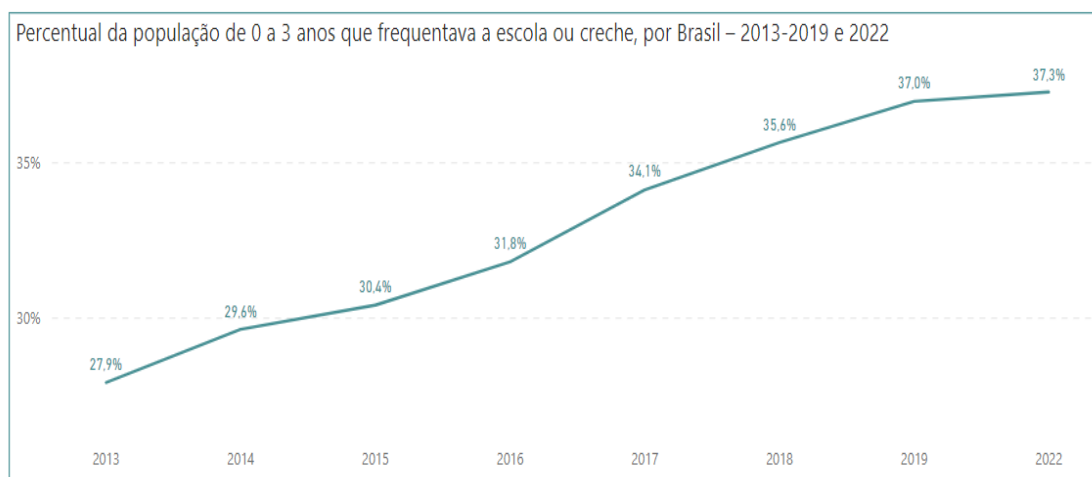
De acordo com o Documento de Referência para a realização das Conferências Nacionais de Educação, organizado pelo Governo Federal e distribuído pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (Brasil, 2024) o acesso das crianças de 4 e 5 anos tem se apresentado, ao longo dos anos, de forma mais equilibrada, principalmente quando se compara aos dados referentes às creches. No entanto, há que se destacar as desigualdades relacionadas ao acesso das crianças da região Norte sendo elas relacionadas a renda e etnia.

Esses dados revelam a necessidade de se realizar políticas públicas mais efetivas para que se alcance a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade. Apesar dos avanços que se teve com a expansão da pré-escola, é notório que há muitas ações que ainda devem ser feitas para que essa meta se concretize.

Quanto ao percentual de crianças que frequentam as creches, os dados são mais alarmantes. Observou-se na Meta 1 do PNE que o legislador determinou que a ampliação da “oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (Brasil, 2014).

Os dados do Novo Painel de Monitoramento do PNE (Instituto, 2023) revelam que em 2022 apenas 37,3% da população de 0 a 3 anos frequentavam a creche. Há de se lembrar que a meta de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches já estava presente no PNE anterior (Brasil, 2001). Como no final de sua vigência, em 2010, essa meta não havia sido alcançada, o legislador a reproduziu no PNE vigente (Brasil, 2014). Não obstante, os dados revelam que a referida meta ainda continua distante de sua concretização.

No gráfico abaixo, pode-se observar o histórico de atendimento da creche no Brasil, durante a vigência deste PNE.



Fonte: Gráfico disponível em: Instituto (2024).

No gráfico acima, observa-se um crescimento contínuo, embora tímido, na oferta de vagas em creches. Apesar disso, o percentual está aquém do esperado. Nota-se que o

processo de crescimento no percentual da população que frequentava a creche se tornou mais lento a partir do ano de 2019. De acordo com Godoi e Di Franci (2024), esse processo se deve a fatores financeiros. Segundo os autores,

a partir de 2019 houve uma nítida mudança de comportamento da União Federal com relação aos investimentos na ampliação da oferta pública de creches, o que reduziu os repasses para os municípios e impactou negativamente o ritmo de avanço da taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos (Godoi; Di Franci, 2024, p. 10).

Houve a diminuição de repasses financeiros para programas federais, como exemplo destaca-se o Proinfância, a descontinuidade do Programa Brasil Carinhoso, assim como o decréscimo de repasse de verbas para apoiar a aberturas de novas turmas de educação infantil (GODOI; DI FRANCI, 2024). Há de se lembrar que a pandemia da Covid-19 também teve grande influência nos resultados obtidos.

Isso significa que, em termos históricos e de políticas educacionais, a realidade brasileira anuncia um profundo processo de exclusão de crianças da educação infantil que, em razão da pandemia de covid-19 e da manutenção da ausência de atendimento presencial nas instituições, se aprofunda e se alarga pela dimensão geográfica do país (Sommerhalder; Pott; Rocca, 2022, p. 5).

Por meio dos dados acima, observa-se uma parcela muito grande de crianças de 0 a 3 anos que está excluída das unidades educacionais. Em dados numéricos, verifica-se que, em 2022, das 11.744.486 crianças brasileiras de 0 a 03 anos, apenas 4.375.413 (37,3%) tiveram acesso à creche. Parte dessa exclusão, pauta-se na questão de que a creche não faz parte da educação obrigatória e gratuita que o Estado deve ofertar, pois como visto acima a obrigatoriedade de matrícula inicia-se aos 04 anos de idade.

Godoi e Di Franci (2024) salientam que sendo a oferta da educação básica (04 a 17 anos) obrigatória, o não oferecimento, pelo poder público, de vagas nestas etapas de ensino gera a responsabilidade da autoridade competente. Diante disso, os autores percebem que os municípios que são responsáveis pela oferta da educação infantil tendem a priorizar o atendimento das crianças na pré-escola (04 a 05 anos) em detrimento das creches (0 a 3 anos). Neste sentido, pode-se melhor compreender alguns dos motivos que impulsionaram uma maior frequência de crianças nas pré-escolas em comparação à frequência de crianças nas creches durante a vigência do atual PNE (Brasil, 2014).

É importante enfatizar que apesar desse direcionamento nas políticas públicas da educação infantil, estudos demonstram que, assim como as pré-escolas, as creches são importantes para a oferta de estímulos adequados durante a primeira infância para o desenvolvimento do ser humano (Oliveira; Rossetti-Ferreira, 1993; Pacheco; Dupret, 2004).

De acordo com o Documento de Referência para a realização das CONAEs (Brasil, 2024) observa-se uma desigualdade ao que se refere no acesso de crianças de 0 a 03 anos à educação quando se coloca no foco de análise o recorte associado a renda,

região e localização rural/ urbana, sendo possível observar que as crianças das regiões mais pobres da Região Norte e da zona rural são as mais afetadas. O que torna mais preocupante não é a falta de avanço, mas o retrocesso, pois a diferença entre os subgrupos com menor acesso em relação aos mais favorecidos aumentou quando deveria ter diminuído. Conforme destaca Godoi e Di Francia (2024) há um contingente considerável de crianças fora das creches, não por opção das famílias, mas por falta de vagas. “E o que determina se uma criança estará ou não nesse contingente não é o acaso ou a sorte, e sim a condição socioeconômica de sua família” (Godoi; Di Francia, 2024, p. 12), havendo, portanto, uma “perversa estratificação” na oferta educacional a essas crianças.

Quando observamos os resultados do Estado de São Paulo, pode-se observar que 52% das crianças de 0 a 03 anos frequentam a creche representando um crescimento acima da média nacional, mas que não permite comemorações, uma vez que eleva mais ainda a desigualdade entre as crianças das unidades federativas com maior e menor níveis socioeconômicos

Para contornar essa realidade e garantir a oferta de creches às crianças, muitas famílias tem recorrido às grandes filas de crianças que aguardam a abertura de vagas em creches ou, ainda, tem buscado o caminho da judicialização, acionando o poder judiciário para o cumprimento do direito das crianças. Um dos efeitos desse processo é o aumento de creches privadas conveniadas com o setor público (Godoi; Di Francia, 2024). Não se pode esquecer que as políticas de conveniamento, fundamentadas no direcionamento de recursos públicos ao setor privado, tem sido alvo de críticas (Borghini; Bertagna, 2016; Godoi; Di Francia, 2024), uma vez que, a longo prazo, não é o melhor caminho a ser adotado para a resolução dessa problemática, pois o município continuará sem estrutura física e/ou material para a oferta de vagas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Infantil vem ao longo do último meio século estabelecendo-se, cada vez mais, como contexto educacional, campo do direito subjetivo do educando e palco de lutas sociais para a construção das políticas públicas para o atendimento à infância, sendo esta uma garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade. A evolução das legislações educacionais direcionadas à Educação Infantil buscam garantir não apenas o acesso a esta etapa da Educação Básica, mas também a permanência, qualidade, inclusão e equidade.

No entanto, os dados observados ao longo deste estudo tornam aparente e, portanto, visivelmente preocupante o não cumprimento da meta 1 estabelecida no PNE para o decênio de 2014/2024. Há que se destacar que apesar da obrigatoriedade de matrícula das crianças partir dos 04 anos, não se pode negligenciar o crescimento do atendimento para as creches, pois, isso ocasiona uma cisão no interior da Educação Infantil entre creche e pré-escola e, principalmente, não podemos criar um abismo ao que se refere classe social e regiões do país, conforme os atuais dados nos apontam.

É importante destacar o esforço conjunto que os entes federados estão realizando para a efetivação do PNE (2014-2024), especialmente por meio do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Apesar disso, a concretização da meta 1 não será

alcançada no curto espaço de tempo de vigência deste plano, pois conforme visto acima, são muitas as crianças que ainda não tem acesso à educação infantil.

Há que se estabelecer para o próximo decênio novas metas, prevendo uma coordenação efetiva entre os órgãos responsáveis pelas políticas educacionais, financiamentos e monitoramento, sendo estas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Garantindo assim, processos de ampliação de vagas, melhorias nos processos de gestão e na formação docente, constante revisão e modificação do currículo direcionado aos bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas, norteadas pela BNCC, condições estas mínimas para a garantia da qualidade da educação infantil.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. D. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, jul. 2010, p. 707-727.

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagóg.** Brasília, v. 97, n. 247, set./dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/ Ministério da Educação. Parecer 22/98. Discute as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/ Ministério da Educação. Resolução 1/99. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abril 1999. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Secretaria de Educação fundamental. Parecer CNE/CEB nº 5/2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**. Brasília: MEC, 2017.

BRASIL. Documento de Referência da CONAE. **Plano Nacional de Educação 2024-2034**: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. 2024.

CERISARA, A. B. **As Professoras de Educação Infantil**: entre o feminino e o profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

CORRÊA, B. C. Considerações sobre a qualidade na Educação Infantil. **Cadernos de pesquisa**, n. 119, julho, 2003.

BEISIEGEL, C. R. O plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, mar. 1999, p. 217–231.

DIDONET, V. Objetivos e metas para a creche no plano nacional de educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 37, jul. 2001.

DOURADO, L. F. A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 143, abr. 2018, p. 477–498.

GODOI, M. S.; DI FRANCIA, N. Z. Meta de ampliação da oferta de creches e judicialização do direito à educação. **Estud. Aval. Educ.** (Fund. Carlos Chagas), São Paulo, v. 35, e10465, 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – Inep. **Painel de Monitoramento do PNE**. 2023.

LUIZ, M. C.; SILVA, A. L. C. Avaliação educacional e a gestão escolar. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Mentoria de diretores de escola**: orientações práticas. São Carlos, Pedro & João, 2022. p. 159-171.

OLIVEIRA, Z. M. R. **O currículo na Educação Infantil**: o que propõem as novas diretrizes nacionais? Consulta Pública, agosto de 2010.

OLIVEIRA, Z. M. R.; ROSSETTI-FERREIRA, M. C. O valor da interação criança-criança em creches no desenvolvimento infantil. **Cadernos De Pesquisa**, n. 87, 1993.

OLIVEIRA, K.; SEGATTO, C. I. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil: um longo debate. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 18, e21495, 2023, p. 1-14.

PACHECO, A. L. P. DE B.; DUPRET, L. Creche: desenvolvimento ou sobrevivência? **Psicologia USP**, v. 15, n. 3, 2004.

SOMMERHALDER, A.; POTT, E. T. B.; ROCCA, C. L. A educação infantil em tempo de SARS-CoV-2: a (re)organização dos fazeres docentes. **Educação e Pesquisa**, v. 48, p. e254817, 2022.