



EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2024: ACESSO, EQUIDADE E QUALIDADE

Ana Valeska Amaral Gomes
Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

JULHO DE 2017

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a)

Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade

Ana Valeska Amaral Gomes⁴

Introdução

Nas últimas duas décadas, o Brasil andou a largos passos no desenvolvimento da educação infantil. No final da década de 90, menos da metade das crianças com idade entre 4 e 5 anos frequentava pré-escolas, e menos de 10% das crianças entre 0 e 3 anos estavam em creches. Em 2014, esses percentuais subiram para aproximadamente 90% e 30%, respectivamente. O esforço de desenvolvimento também se manifesta sobre as exigências impostas aos profissionais dessa que é legalmente considerada a primeira etapa da educação básica: enquanto somente 20% dos professores tinham formação em nível superior nos anos 90, hoje esse percentual é quase três vezes maior.

A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, representa mais um degrau nesse processo de consolidação da educação infantil no Brasil. A primeira meta do plano determina a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e a ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de

.....
4 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

até 3 anos até 2024. Essa meta compõe-se de duas partes distintas porque apenas a matrícula em pré-escola tem caráter obrigatório.

Mesmo reconhecendo o avanço de ter a educação infantil inserida entre as vintessete metas mais importantes da educação brasileira para o decênio, é forçoso reconhecer que o PNE não inovou ao determinar a universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, apenas reafirmou o texto constitucional (Emenda nº 59/2009). Quanto à creche, tampouco houve inovação legal em termos de meta quantitativa, visto que a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE anterior, já estabelecia a meta de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos em estabelecimentos de educação infantil.

O objetivo deste texto é analisar o cenário inicial de implementação da meta 1 do PNE, ampliando a compreensão sobre os avanços e os desafios presentes na execução desse comando legal e das estratégias que o complementam e direcionam a ação pública.

O texto está organizado em três seções. A primeira traz um retrato atual da evolução das matrículas em creches e pré-escolas e das desigualdades identificadas. Nas duas seções seguintes, apresenta-se e discute-se o estágio de implementação de um conjunto de estratégias agrupadas em duas dimensões: acesso e equidade; e acesso e qualidade. Nessa organização está presente a ideia de que a evolução do acesso deve estar, por determinação do PNE, vinculada a essas duas variáveis: equidade e qualidade.

Panorama da meta

Pré-escola

O Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educa-

cionais Anísio Teixeira (Inep),⁵ mostra que há uma tendência de crescimento no atendimento escolar da população de 4 e 5 anos.

Na década 2004-2014, houve uma variação positiva de 17,5 pontos percentuais (p.p.) na taxa de atendimento escolar dessa população. É interessante notar que o crescimento mais forte se deu no quinquênio anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, quando a educação obrigatória passou a abranger a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade. No período 2004-2009 observa-se um aumento de 11 p.p. na taxa de atendimento escolar na faixa etária de 4 e 5 anos. Paradoxalmente, no quinquênio seguinte (2009-2014), apenas 6,5 p.p. foram agregados à taxa. Houvesse se mantido o ritmo de expansão dos primeiros cinco anos da década – uma média de 2,2 p.p./ano –, teríamos já alcançado um patamar de atendimento escolar superior a 94%, mais próximo, portanto, da universalização preconizada pela Constituição e pelo PNE.⁶

Em processos de universalização de políticas públicas, é recorrente a dificuldade de incorporação dos últimos grupos populacionais a serem atendidos. À medida que a cobertura é ampliada para percentuais que se aproximam da totalidade do grupo em questão, progressivamente torna-se mais difícil incorporar a parcela não atendida, a qual demanda políticas públicas diferenciadas para se obter a desejada universalização. Não obstante, caberia uma análise mais aprofundada sobre as razões pelas quais a incorporação de crianças de 4 e 5 anos ao sistema escolar brasileiro se desacelerou justamente quando deveria ganhar fôlego.

5 O Inep utilizou dados da PNAD 2012 ao estabelecer a linha de base para o monitoramento da meta 1. O Instituto justifica que, no caso dessa meta, é importante captar quem não frequenta escola/creche e não somente aqueles já matriculados e registrados no Censo Escolar. É importante destacar que a PNAD considera como creche o estabelecimento, regulamentado ou não, destinado a dar assistência diurna a crianças com menos de 4 anos.

6 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) projeta, para 2016, uma população de 6.004.025 crianças entre 4 e 5 anos de idade. Os dados da PNAD registram, em 2014, em torno de 4.814.000 crianças frequentando escola.

A boa notícia é que houve um estreitamento do fosso que separava as regiões de maior e menor cobertura do sistema escolar; a distância que era de 19,7 p.p. baixou para 11,5, com trajetórias de crescimento presentes em todas as cinco regiões. O Nordeste e o Sudeste, do ponto de vista percentual, estão mais próximos da universalização (na faixa de 92% de atendimento) que as demais; a despeito disso, essas regiões concentram, em termos absolutos, quase metade (48,7%) da população de 4 e 5 anos ainda fora da escola. Há, ainda, níveis distintos de esforços a serem empreendidos no âmbito de cada região. No Norte, enquanto Roraima tem taxa de atendimento escolar de 90,4%, o Amazonas alcançou apenas 74,7%. No Sul, Santa Catarina se destaca com 89,9% de crianças na pré-escola; mas no Rio Grande do Sul essa porcentagem cai para 80,3%. Os destaques estaduais ficam por conta do Ceará e do Piauí, ambos na faixa de 97% de atendimento.

No período mais recente (2012-2014), identifica-se um esforço maior de expansão das matrículas da pré-escola nas regiões Norte e Sul, com crescimento de 4,5 e 4,4 p.p., respectivamente. Cada região enfrenta desafios próprios para alcançar a universalização que precisam ser considerados no desenho de novas ações governamentais. A região Norte, por exemplo, ainda deve incorporar 113 mil crianças de 4 e 5 anos à pré-escola, menos que o Sudeste (152 mil) e o Nordeste (120 mil), mas conta com o desafio das grandes distâncias amazônicas e da dispersão populacional.

Tabela 1 – Valores absolutos (por mil) e percentuais da população de 4 e 5 anos que frequenta escola/creche (2014) e variação no período 2012-2014

Brasil/regiões	Frequenta escola/creche				Variação em pontos percentuais no período 2012-2014
	Sim		Não		
	N	%	N	%	
Brasil	4.814	89,6	558	10,4	2,8
Norte	490	81,2	113	18,8	4,5
Nordeste	1.518	92,7	120	7,3	1,3

Brasil/regiões	Frequenta escola/creche				Variação em pontos percentuais no período 2012-2014
	Sim		Não		
	N	%	N	%	
Sudeste	1.831	92,3	152	7,7	3,0
Sul	620	85,5	105	14,5	4,4
Centro-Oeste	354	83,9	68	16,1	3,1

Fonte: INEP, 2016.

O relatório do Inep oferece um panorama da evolução das desigualdades no acesso à pré-escola. A boa notícia é que a tendência, observadas as trajetórias dos dados na década 2004-2014, é de redução das desigualdades em termos de localização (urbano/campo), cor/raça (brancos/negros) e renda.

Ao se observar o período mais recente (2012-2014), também houve redução da diferença entre esses grupos, exceto no recorte por cor/raça. No recorte por renda, há uma estagnação da taxa de atendimento do grupo de renda mais alta no patamar de 95% e crescimento de 3,7 p.p. no indicador do grupo populacional mais pobre, o que reforçou a trajetória de convergência desse último para um patamar mais próximo do quartil de renda mais elevada (tabela 2).

Tabela 2 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta escola/creche, por localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2012-2014

Recorte Ano	Localização			Cor/raça			Renda		
	Urbano	Rural	Diferença	Branco	Preto	Diferença	25% + ricos	25% + pobres	Diferença
2012	88,4	79,7	8,7	88,0	85,9	2,1	95,2	82,6	12,6
2014	90,4	85,4	5	91,7	88,0	3,7	95,8	86,3	9,5

Fonte: INEP, 2016.

A despeito da tendência de crescimento no atendimento escolar na faixa de 4 e 5 anos de idade, o ritmo mostra-se incompatível com a determinação de universalização, cujo prazo encerrou-se em 2016. Mantida a trajetória de acréscimo de 2,8 p.p. por biênio, conforme observado na tabela 1, apenas em 2020 seria alcançada uma taxa de atendimento escolar de 98% dessa população, similar à que se tem hoje para o ensino fundamental.

O desafio de universalizar a pré-escola para cerca de 600 mil crianças (número em 2014) relaciona-se com a construção de novos equipamentos escolares e, especialmente, com a incorporação dos segmentos mais vulneráveis. Aqui é importante analisar o perfil da população excluída da escola. Os 10% da população nacional de 4 e 5 anos que ainda não conseguem ter acesso ao direito à educação têm forte representação entre aqueles que vivem nas zonas rurais – incluindo indígenas e quilombolas – e entre os 25% mais pobres, seguramente muitos com domicílio nas periferias dos grandes centros urbanos.

Esse desafio vai exigir políticas públicas específicas voltadas para atender questões como financiamento, capacidade de gestão dos municípios e articulação intersetorial com outras áreas, como a assistência social, bem como ações de mobilização. Por exemplo, na década de 1990, impulsionado pelos compromissos assumidos em Jomtien, Tailândia, na Conferência Mundial de Educação, onde se estabeleceu uma agenda global de Educação para Todos (EPT), o Ministério da Educação avocou a si a responsabilidade de acelerar o processo de universalização do ensino fundamental, cuja atribuição prioritária é compartilhada entre estados e

municípios. As ações então desenhadas tinham como objetivo incluir os segmentos populacionais ainda fora do sistema escolar.⁷

Creche

O relatório de monitoramento das metas do PNE mostra que a taxa de atendimento da população de 0 a 3 anos aumentou 14,1 p.p. entre 2004-2014. A trajetória positiva foi mantida entre 2012-2014, quando a taxa passou de 28,8% a 33,3%. A forte expansão de 4,5 p.p. nesse período, hipoteticamente repetida nos quatro biênios seguintes, elevaria essa taxa a 51,3%, atendendo à meta mínima de 50% estabelecida pelo PNE.

É preciso destacar que o comportamento da taxa no período 2004-2014 foi influenciado tanto pelo aumento de crianças atendidas quanto pela diminuição da população de 0 a 3 anos de idade. Ainda assim, em termos de criação de vagas no sistema escolar, o desafio é enorme. Para dimensioná-lo, é oportuno confrontar a projeção populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2024, que estima uma população de 0 a 3 anos de idade em torno de 10,5 milhões, com os números atuais de crianças que frequentam creches (cerca de 3,4 milhões, PNAD/2014).

Ainda mais preocupantes são as evidências de que, ao contrário do que ocorreu no atendimento escolar da população-alvo da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, no grupo etário da creche registrou-se uma tendência de ampliação das desigualdades regionais no período 2004-2014. A diferença entre as regiões de maior e menor taxa de atendimento escolar da população de 0 a 3 anos dobrou no decênio (gráfico 1).

7 Os dois principais marcos dessa fase são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, e o lançamento do Programa Toda Criança na Escola, em 1997, cujas ações pretendiam mobilizar a sociedade e sensibilizar os governos subnacionais para que investissem mais recursos em educação e matriculassem as crianças que ainda não frequentavam a escola. Conforme dados do Inep, a taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos passou de 89% em 1991 a 96,4% em 2000 (INEP, 2003, p. 25).

Gráfico 1 – Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta escola/creche, por grande região – 2004-2014



Fonte: INEP, 2016, p. 38.

Observando o período 2012-2014, tem-se que não somente se ampliaram as desigualdades regionais no acesso às creches, mas também aquelas referentes a localização, renda e características étnico-raciais da população de 0 a 3 anos. A distância entre os grupos por recorte de renda é enorme, ultrapassando 30 p.p. em 2014 (tabela 3).

Nesse sentido, parece bastante acertada a determinação do PNE (estratégia 1.2) de que o poder público atue para, ao final da vigência do plano, reduzir a diferença das taxas de atendimento escolar das crianças de até 3 anos nos quintos de renda superior e inferior a menos de 10%.⁸

8 Mais adiante, comenta-se o papel do Programa Brasil Carinhoso, do governo federal, na redução das desigualdades de acesso às creches em função do nível socioeconômico das famílias.

Tabela 3 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche, por localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2012-2014

Recorte Ano	Localização			Cor/raça			Renda		
	Urbano	Rural	Diferença	Branco	Preto	Diferença	25% + ricos	25% + pobres	Diferença
2012	31,6	14,9	16,7	32,6	25,4	7,2	49,2	19,5	29,7
2014	36,3	17,9	18,4	37,7	29,3	8,4	54,7	23,3	31,4

Fonte: INEP, 2016.

Em síntese, os dados do Relatório de Monitoramento do Inep evidenciam que alcançar a universalização da pré-escola demandará um esforço de articulação intersetorial do poder público, de sorte a alcançar os grupos mais vulneráveis. Dessa forma, o desafio da universalização vincula-se fortemente ao de garantia de equidade no acesso – fundamental aqui é direcionar a ação do poder público para regiões e populações cujo direito à educação ainda não se concretizou. Na etapa das creches, o desafio de expansão de vagas é enorme, mas deve vir necessariamente acompanhado de ações que enfrentem a absurda desigualdade no acesso sob o recorte da renda.

O comando estabelecido para a meta 1 foi acompanhado por um conjunto de dezessete estratégias, que apontam para a ampliação do acesso à educação infantil, buscando equidade e garantia de qualidade nas condições de oferta. Nas seções seguintes há considerações sobre algumas estratégias nessa fase inicial de implementação do PNE.

Acesso e equidade

A primeira estratégia da meta 1 determina que a expansão das redes públicas de educação infantil seja definida em regime de colaboração e

em conformidade com padrão nacional de qualidade, consideradas as peculiaridades locais.

Em tese, cada município, a quem cabe prioritariamente a oferta de educação infantil, considerou o contexto local na elaboração do plano municipal de educação, bem como cada estado preocupou-se em seu plano estadual de educação com ações em regime de colaboração que permitam avanços nessa etapa.⁹ Sobretudo na creche, para a qual não há obrigatoriedade de matrícula, é preciso avaliar o patamar de atendimento atual *vis-à-vis* a demanda já identificada para planejar a expansão da oferta. Há cidades, como São Paulo, em que a meta inserida no PNE, de no mínimo 50% da população de 0 a 3 anos, não corresponde às reais necessidades das famílias¹⁰ e, por outro lado, em algumas localidades, um patamar inferior a esse pode mostrar-se adequado frente à demanda manifesta.

Em 2015, venceu o prazo de execução da estratégia 1.4 do PNE, que prevê o estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. Não foram identificados progressos nesse dispositivo em âmbito nacional. A determinação para que tais diretrizes gerais fossem formuladas logo no primeiro ano de vigência do plano visava subsidiar outros passos na definição da demanda por creches para a população de 0 a 3 anos, a saber: i) realização de levantamento da demanda por creche, em regime de colaboração, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento

.....
9 Têm lei própria de plano decenal de educação sancionada 25 dos 27 estados e 5.550 dos 5.568 municípios. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

10 A Lei Estadual nº 16.271/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo, traz, na meta 5, a determinação de “universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do plano, *atendimento para 75% das crianças de zero a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior*” (grifo nosso).

da *demanda manifesta* (estratégia 1.3); ii) publicação de levantamento da demanda manifesta (estratégia 1.16).¹¹

Levantamento realizado pelo IBGE sobre aspectos dos cuidados disponíveis para as crianças menores de 4 anos identificou que o interesse das famílias por vagas em creches cresce com o aumento da idade da criança, atingindo os maiores percentuais entre aquelas de 3 anos de idade (IBGE, 2017).

Além dessas, a estratégia 1.15 determina que haja uma *busca ativa* de crianças em idade correspondente à educação infantil, preservando o direito de opção da família em relação ao grupo de 0 a 3 anos. O PNE aponta, de forma explícita, a necessidade de articular parcerias com órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância, para empreender essa tarefa de incorporação ao sistema educacional. Tal diretriz é perfeitamente coerente com o perfil dos grupos ainda excluídos da educação infantil, como apontado na seção anterior.

Uma ação em curso é o Programa BPC na Escola, direcionado para crianças e adolescentes com deficiência de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Ações intersetoriais, com a participação da União, de estados, de municípios e do Distrito Federal, buscam determinar as barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência dessa população na escola. Inicialmente identificados a partir de questionários aplicados durante visitas domiciliares, o acompanhamento posterior dos beneficiários e de suas famílias é realizado pelos técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

11 No Rio Grande do Sul, um grupo de trabalho foi constituído visando elaborar estudos que orientem a expansão da oferta de creches nos municípios (Decreto nº 52.263/2015). No relatório de conclusão, propõe-se a construção de um “indicador de necessidade de creche”, que considera, entre outros critérios, famílias uniparentais e participação das mães no mercado de trabalho.

O planejamento da expansão do atendimento em creches deve lidar também com o fenômeno da judicialização da educação infantil, definida por Cury e Ferreira (2016) como a função significativa que o Poder Judiciário passou a ter para garantir a efetividade do direito à educação infantil, materializada a partir de ações judiciais individuais e coletivas, que contam com o respaldo do Ministério Público e da Defensoria Pública.¹²

Cury e Ferreira explicam que a exigibilidade do direito à educação infantil foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário RE 467255, em 22 de fevereiro de 2006, em que se asseverou que o acesso à educação infantil é prerrogativa constitucional que se impõe ao poder público, notadamente ao município, em virtude de sua “alta significação social”. Portanto, devem ser criadas as condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso e atendimento em creches e pré-escolas sob pena de configurar-se omissão governamental. Dizem os autores: “Apontou o Supremo Tribunal Federal que a oferta de creche não se qualifica como ato discricionário da administração pública e nem se subordina às razões de puro pragmatismo governamental” (CURY; FERREIRA, 2016, p. 3).

Ximenes e Grinkraut relacionam essa consolidação da educação infantil como direito exigível, conforme a jurisprudência do STF, com a exigência legal de elaboração de planos de educação nos diferentes níveis da federação. Segundo eles,

o planejamento jurídico da política educacional, no entanto, não esvazia a força da dimensão subjetiva do direito à educação. Ou seja, não adia para 2024 a possibilidade de se exigir o direito de acesso a creches de qualidade, em ações individuais ou coletivas. Interpretar o PNE dessa forma seria, além de errado do ponto de vista técnico-jurídico, contrário à Constituição, que em seu art. 208,

12
A discussão no âmbito judicial não se restringe à oferta de vagas, estende-se também a outras questões, como regime de funcionamento das creches/férias, transporte e outros.

IV, é taxativa quanto ao dever do Estado à garantia desse direito. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 82)

Essa mudança de paradigma se consolidou em todo o país. Permitiu a muitas famílias obter de forma quase imediata vaga em creche para suas crianças, sem depender da conveniência ou oportunidade do município em oferecê-la. Contudo, esse cenário traz também questões complexas para o debate das políticas públicas.

Em geral, a demanda por matrícula em creche, que suplanta a oferta disponível no município, vem sendo organizada por meio de listas de espera. Em algumas localidades, considera-se apenas a ordem de cadastro para atendimento, mas outras introduziram critérios para pontuação, como famílias que têm crianças ou familiares com deficiência, condição de moradia, renda e emprego.

A decisão judicial sobre uma ação individual ou coletiva, ao passo que se constitui em elemento fundamental para efetivar o direito à educação infantil daquelas famílias que recorrem ao sistema de justiça, pode ferir eventuais critérios de atendimento adotados pelo município para lidar com as listas de espera. E, por outro lado, essas listas de espera – com ou sem critérios – não geram compromissos inarredáveis por parte dos gestores públicos em termos de prazo de efetivação da matrícula das crianças em creches.

Em um estudo de caso sobre o município de Araucária, no Paraná, Feldman relata que um bom nível de organização da sociedade civil naquela localidade intensificou o processo de ações individuais por vagas na educação infantil, que “terminam furando a fila de espera existente”. Adicionalmente, uma Ação Civil Pública (ACP) contra o município, em 2010, gerou a exigência de abertura de 745 vagas em prazo determinado. A autora defende o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) como instrumento para garantir direitos por uma “via dialogada, em que o poder

público se compromete a garantir acesso ao direito em questão, mas pode colocar em pauta as condições necessárias para real exequibilidade da política” (FELDMAN, 2016, p. 68).

Em Araucária, o processo relativo à ACP resultou em um TAC, que tem, de fato, a vantagem de aliar a necessidade de planejamento e previsão orçamentária do município à atribuição de prazos e mecanismos de controle para monitorar o cumprimento da demanda das famílias. E, no entanto, a própria autora relata que já havia sido firmado um TAC anterior, em 2008, acordando a abertura de um número significativo de vagas em creche. Os compromissos firmados aparentemente não foram cumpridos, de acordo com Feldman, pois “não houve alteração significativa no padrão de acesso à educação infantil após esses marcos específicos, nem ao menos pela via do conveniamento, já que a oferta privada tampouco apresenta grande crescimento” (FELDMAN, 2016, p. 78).

Cury e Ferreira defendem que além da vaga seja garantida a qualidade da creche em que a criança será matriculada. Os autores mencionam a necessidade de observar o número máximo de crianças por professor, conforme consta do Parecer CNE/CEB nº 20/2009, do Conselho Nacional de Educação, “sob pena de transformar as creches em depósitos de crianças”. Feldman também alerta para conveniamentos ou distribuição de “vales-creche” feitos de forma emergencial.

Ximenes e Grinkraut afirmam que o percentual de atendimento de pelo menos 50% estabelecido pelo PNE para a população de 0 a 3 anos deve ser entendido como “parâmetro mínimo nacional” e que será

a demanda manifesta em cada município que definirá, no fim das contas, o quanto essa meta se aproximará do somatório do direito de cada criança detentora da prerrogativa de acesso à educação infantil em creche de qualidade no país. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 80)

A premente necessidade de expansão do acesso à educação infantil levou o Ministério da Educação a criar, em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Segundo o FNDE,

entre 2007 e 2014, o programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios, e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. (PROINFÂNCIA, 2017)

A manutenção e a ampliação do programa estão previstas na estratégia 1.5 do PNE, mas há diversos problemas com os quais lidar na sua implementação.

O ex-presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Gastão Vieira, esteve na Câmara dos Deputados, em 9 de agosto de 2016, em audiência pública realizada pela Comissão Externa Obras do Governo Federal, para apresentar um panorama das obras sob responsabilidade do FNDE, em especial das creches.

Tabela 4 – Situação das obras – Proinfância

Situação	Proinfância
Concluídas	3.292
Em execução	2.010
Paralisadas	575
Não iniciadas	2.398
Inacabadas	354
Canceladas	188
Total geral	8.817

Fonte: FNDE, ago/2016.

Dados apresentados em audiência pública na Câmara dos Deputados.

Segundo Gastão Vieira, nos anos 2015 e 2016

praticamente não houve limite financeiro para que essas obras continuassem a ser tocadas. O que aconteceu? Simplesmente a maioria delas paralisou por falta de recursos financeiros que mantivessem o fluxo de empenho no pagamento. (BRASIL, 2016, p. 7)

No fim de 2016, o FNDE anunciou que seriam retomadas 445 unidades de educação infantil, cujas obras estavam paralisadas, com repasses previstos de R\$ 383,6 milhões até 2018. O novo cronograma prevê que obras que apresentavam mais de 50% de execução financeira até 30 de junho de 2016 devem ficar prontas até 30 de junho de 2018. Para as outras obras, com execução financeira menor que 50%, o prazo para conclusão vai até 30 de dezembro de 2018 (GOVERNO..., 2016).

Além das obras inconclusas, uma auditoria realizada em 2012 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) constatou outros problemas relacionados ao Proinfância. Em seu relatório, publicado em 2015, o órgão destaca que identificou a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais e a falta de uso ou utilização inadequada dos espaços planejados. Além disso, apontou que há insuficiente apoio pedagógico por parte do governo federal, indicando a necessidade de intensificar ações de assistência técnica para atender à falta de experiência das equipes locais para elaboração de projeto pedagógico. Esses problemas, diz o relatório, estariam comprometendo o uso eficiente da estrutura física existente e a qualidade das atividades desenvolvidas (BRASIL, 2015).¹³

Além da já mencionada estratégia 1.2 do PNE, que estabelece, na verdade, uma submeta voltada para a redução da desigualdade de acesso, observada a variável renda das famílias, o plano enfoca o tema da equida-

.....
13 Cabe registrar aqui a realização de Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil e cursos de aperfeiçoamento direcionados à formação continuada de professores de educação infantil das redes públicas, fruto de parceria entre o Ministério da Educação/Coordenação de Educação Infantil (MEC/Coedi) e as universidades federais, a partir de 2012.

de ao preconizar ações específicas para grupos mais vulneráveis: ampliação de atendimento que considere as características e necessidades das populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas (estratégia 1.10); fortalecimento do monitoramento do acesso e permanência das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda (estratégia 1.14);¹⁴ prioridade de acesso e fomento ao atendimento educacional especializado para crianças com deficiência (estratégia 1.11).

Com relação a essa última estratégia, é oportuno registrar a recente mudança promovida no Programa Brasil Carinhoso, voltado para a primeira infância. Entre outros objetivos, ele destina-se a ampliar a quantidade de matrículas em creches de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com a transferência de apoio financeiro suplementar da União. A Lei nº 13.348/2016 alterou a norma que instituiu o Programa Brasil Carinhoso (Lei nº 12.722/2012) acrescentando ao público da ação as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aquelas com deficiência (ainda que não participem do PBF ou do BPC).

Esse avanço, que poderia concretamente colaborar para reduzir desigualdades no acesso à educação infantil, acabou sendo esvaziado por outras mudanças legais oriundas da Medida Provisória nº 729/2016 (convertida na Lei nº 13.348/2016),¹⁵ como se demonstra a seguir.

A Lei nº 13.348/2016 estabelece que fazem jus ao apoio financeiro suplementar da União para a educação infantil o Distrito Federal e os municípios que tenham ampliado o número de matrículas ou a cobertura em creches dos grupos de crianças beneficiárias que a lei especifica.

.....
14 O Ministério do Desenvolvimento Social acompanha mensalmente a frequência escolar dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os dados são coletados pelo Ministério da Educação por meio do Sistema Presença.

15 A MP nº 729/2016 foi uma reedição com mudanças da MP nº 705/2015, que foi a primeira tentativa do governo de alterar os critérios de repasse dos recursos do Brasil Carinhoso. A MP nº 705/2015 perdeu eficácia por decurso de prazo no Congresso Nacional.

Adicionalmente, introduziu-se a possibilidade de que, no momento do repasse financeiro, a União subtraia do montante devido no exercício corrente o saldo remanescente (não utilizado) dos recursos transferidos pela ação em anos anteriores.

Originalmente, a MP nº 729/2016 introduzia critérios de elegibilidade para o recebimento do apoio financeiro suplementar da União, remunerando de forma diferenciada as matrículas dos municípios que atingissem as metas de expansão da creche para o público do Brasil Carinhoso – a serem definidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e com vigência a partir de 2018, de modo a cumprir o estabelecido no PNE. A MP definia ainda uma regra transitória para os anos 2016-2017.

Na exposição de motivos apresentada pelo governo, justificava-se que era necessário tornar o Brasil Carinhoso mais eficaz e efetivo. Com base no Censo Escolar, observou-se que houve um aumento significativo da cobertura das crianças mais pobres no período subsequente ao estabelecimento da ação. O percentual de crianças de 0 a 48 meses do Bolsa Família matriculadas em creche passou de 13,9% (492,8 mil), em 2011, para 17,7% (636 mil), em 2014. Em 2015, haviam sido matriculadas 755,8 mil crianças em creche, perfazendo uma cobertura de 21,6%. Considerando-se também as 77,8 mil matrículas em pré-escola, o que eleva o total a 833,7 mil, tem-se que a cobertura de crianças de 0-48 meses do PBF matriculadas na educação infantil alcançou 23,8%.

Outro aspecto destacado no texto era que, observado o período 2012-2014, houve um aumento da quantidade de crianças do Bolsa Família matriculadas em creches em 2.576 municípios. Por outro lado, o Censo Escolar de 2014 apontava que 2.357 municípios receberam recursos do Programa Brasil Carinhoso, mas não ampliaram o número de crianças matriculadas.

A exposição de motivos informava que havia problemas também com a execução dos recursos. Do total de R\$ 1,45 bilhão transferidos entre 2012 e 2014, um terço dos recursos não havia sido gasto, o que representava R\$ 476,3 milhões de saldo no conjunto das contas dos municípios em 31 de outubro de 2015.

Em vista desse cenário, o governo entendeu que era necessário aprimorar as regras do programa, de forma a induzir mais fortemente todos os municípios que recebem os recursos adicionais da União a ampliarem o número de matrículas de crianças do Bolsa Família. De fato, considerando a evolução da diferença entre os quintos de renda de acesso às creches, era necessário um mecanismo mais efetivo para induzir a priorização da população mais pobre na expansão das matrículas.

Durante a tramitação da MP, a disputa entre o Poder Executivo, que estabeleceu como limites máximos os percentuais a serem atribuídos aos pagamentos diferenciados conforme o atingimento ou não da meta de expansão de matrículas em creches, e o Congresso Nacional, que optou por tratar esses percentuais como pisos mínimos, na redação aprovada do Projeto de Lei de Conversão nº 26/2016, mostrou-se um jogo de soma zero para os municípios.

Ao fim e ao cabo, o texto final foi sancionado com veto presidencial dos art. 4º-A e 12-A, sob o argumento de que

o objetivo inicial dos dispositivos, criar um incentivo para a melhoria no desempenho da execução do programa pelos entes, foi desfigurado com as alterações procedidas na proposta. Além disso, as mudanças representariam um impacto financeiro significativo para a União, podendo alcançar nos dois exercícios subsequentes, pelas regras propostas, o montante de R\$ 9,6 bilhões.

Com o veto à Lei nº 13.348/2016, o apoio financeiro suplementar que tinha por base o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente

para a educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos termos da Lei nº 11.494/2007, perdeu esse parâmetro legal. O valor passou a ser definido em ato conjunto dos ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação, conforme o § 3º do art. 4º da Lei nº 12.722/2012.

Acesso e qualidade

Além de buscar maior equidade no acesso à educação infantil, é importante que a incorporação de novas matrículas venha associada à garantia de um padrão mínimo de qualidade da oferta para todas as matrículas dessa etapa.

Isto porque, com frequência, são justamente as instituições de pior qualidade as que recebem as crianças que mais se beneficiariam de uma educação de boa qualidade na primeira infância. Uma instituição de baixa qualidade pode em muito reduzir – ou até não produzir – os efeitos positivos desejados na vida futura dessas crianças. Como apontado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, “cuidados de baixa qualidade não beneficiarão as crianças; na verdade, podem prejudicá-las” (BERLINSKI; SCHADY, 2016, p. 119).

Um levantamento feito em seis capitais brasileiras, a fim de obter medidas de qualidade em 150 instituições de educação infantil utilizando uma escala internacionalmente reconhecida (ECERS-R), apontou que um percentual significativo das turmas de creche (49,5%) e de pré-escola (30,4%) teve médias gerais de pontuação na escala que correspondem ao nível de qualidade inadequado (CAMPOS, 2010).

O PNE previu a implantação de uma avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, a partir de 2016 (estratégia 1.6). A avaliação

deve basear-se em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores.

Em 5 de maio de 2016, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 369/2016, que criava o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb),¹⁶ instituindo, entre outras medidas, a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei). A norma, porém, foi revogada em 25 de agosto do mesmo ano, por meio da Portaria nº 980/2016, após a posse do ministro Mendonça Filho, sob o argumento de que é necessário aguardar a conclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A institucionalização normativa da Anei foi decorrência de um longo processo de construção coletiva que se iniciou em 2011 e implicou a formação de grupos de trabalho no MEC e no Inep, bem como a constituição de uma comissão de especialistas para formular proposta de avaliação da educação infantil em 2013.¹⁷

No grupo de trabalho que validou a proposta de avaliação apresentada pela comissão de especialistas estavam representadas, entre outras entidades, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib) e Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave). Os trabalhos resultaram em uma proposta de avaliação que considera as especificidades da educação infantil, concentrando-se em componentes institucionais como determina o PNE.

Em apresentação realizada no IV Seminário Marco Legal da Primeira Infância, em 6 de julho de 2016, na Câmara dos Deputados, o ex-diretor da Diretoria de Avaliação da Educação Básica, Alexandre André dos Santos, apresentou a proposta desenhada para a Anei, com seis dimensões:

.....
16 O Sinaeb está previsto no art. 11 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE.

17 Consulte Portaria MEC nº 1.147/2011; Portaria Inep nº 360/2013; Portaria Inep nº 505/2013.

i) acesso/oferta; ii) infraestrutura; iii) recursos pedagógicos; iv) profissionais de educação infantil; v) gestão do sistema; e vi) gestão da unidade.

A retomada da Anei é importante para dar cumprimento ao PNE e para atender às necessidades próprias da educação infantil, mas não só por isso. O esforço do Inep – em parceria com outras esferas de governo e organizações da sociedade civil – para construir uma proposta que se diferencia das avaliações em larga escala realizadas nas demais etapas da educação básica pode vir a ser um passo importante para projetar um outro paradigma de avaliação educacional no Brasil, suplantando o parâmetro exclusivo de avaliação baseada em rendimento escolar.

No que tange a parâmetros nacionais de qualidade, inseridos no texto da estratégia 1.6, há um acúmulo de referências construídas em âmbito nacional,¹⁸ expressando requisitos que se espera estejam presentes quando se fala sobre qualidade da educação infantil. Seria o caso de analisar se tais documentos compõem um todo coerente e suficiente para fundamentar a Anei, bem como a diversificação dos processos avaliativos, como procedimentos de autoavaliação das instituições de educação infantil.

Com parâmetros nacionais de qualidade, independentemente da disputa que envolve o processo de institucionalização da Anei e do Sinaeb, seria possível desde já avançar na construção de um diagnóstico das condições de oferta da educação infantil no país, a partir das informações disponíveis nas bases de dados do Inep. Essas informações permitiriam fazer um ensaio preliminar que correlacionasse grupos de instituições e seus níveis de adequação em termos de infraestrutura física e de formação de docentes.

Dados do Censo Escolar mostram, por exemplo, que uma porcentagem não desprezível de estabelecimentos da rede pública não dispõe de água

.....
18 Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições da educação infantil (1998); Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006); Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Estabelecimentos de Educação Infantil (2006); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2008); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009); entre outros.

filtrada e um número significativo deles não conta com parque infantil, justamente em uma etapa da educação básica em que cuidados básicos com a saúde e a experiência de brincar demonstram ser elementos fundamentais para o desenvolvimento infantil.

Tabela 5 – Estabelecimentos da rede pública de educação infantil, por etapa, segundo recursos disponíveis na escola – 2014 (em %)

Recursos	Creche	Pré-escola
Parque infantil	43,4	24,6
Sala de leitura	14,0	12,3
Banheiro dentro do prédio	90,6	79,8
Banheiro adequado à educação infantil	46,7	24,7
Água filtrada	93,2	82,3
Abastecimento de água		
Rede pública	76,6	53,6
Poço artesiano	13,4	17,8
Cacimba/cisterna/poço	10,4	15,0
Outros	2,9	7,4
Inexistente	6,3	9,0
Esgoto sanitário		
Rede pública	45,6	27,7
Fossa	57,6	64,4
Inexistente	4,3	8,0
Acesso à energia elétrica	98,5	94,5

Fonte: ANUÁRIO..., 2016, p. 21.

Como parte dos esforços para melhorar a qualidade das instituições, devem ser considerados, além de infraestrutura física adequada, aspectos como disponibilidade de materiais pedagógicos e brinquedos, oferta de programas suplementares, formação dos profissionais e currículo.

Quanto a esse último tópico, é importante registrar a inclusão da educação infantil na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Ainda que a obrigação legal de definição dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento tenha sido circunscrita, no PNE, ao ensino fundamental (estratégia 2.2) e ao ensino médio (estratégia 3.2), essa inclusão colabora para consolidar a educação infantil como etapa integrante da educação básica.

A proposição de uma BNCC para a educação infantil deu-se a partir do marco legal já consolidado e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, Resolução CNE/CEB nº 5/2009), que definem a brincadeira e as interações como eixos que devem orientar as práticas pedagógicas nessa etapa. Em face disso, foi proposta uma organização curricular que reconhece dois aspectos centrais para a educação infantil:

O primeiro diz respeito aos modos como as crianças, desde bebês, se relacionam com o mundo. É na relação com o outro que elas se constituem e se apropriam de formas culturais de observar o mundo social e natural ao seu redor, de indagar sobre ele, levantar hipóteses, expor suas opiniões e criar modos de intervir. Nesse processo, manifestam-se de forma integrada o afeto, a emoção, os saberes, a linguagem, a ludicidade, a cultura. (...)

O segundo ponto chama a atenção para o reconhecimento de que as práticas cotidianas vividas nas instituições educacionais formam um contexto que atua nos modos como as crianças e adultos vivem, aprendem e são subjetivadas/os, desde o nascimento, com fortes impactos para sua própria identidade pessoal e social e para o modo como se relacionam socialmente com os/as demais. (BRASIL, 2016, p. 55)

Os direitos de aprendizagem e desenvolvimento que devem ser garantidos na educação infantil estão inseridos na BNCC. Para atender a esses direitos, foram definidos objetivos de aprendizagem agrupados por campos de experiência. Nos termos da segunda versão da BNCC, esses campos

constituem um arranjo curricular adequado à educação da criança de 0 a 5 anos e 11 meses quando certas experiências por ela vivenciadas promovem a apropriação de conhecimentos relevantes. A organização curricular adotada coloca as interações e as brincadeiras no centro do processo educativo; por meio delas devem ser entrelaçadas as experiências concretas da vida cotidiana das crianças com os conhecimentos sistematizados. Trata-se de uma organização curricular presente em outros países, como a Itália.¹⁹

A educação infantil teve assim uma dupla vitória. Foi inserida como parte da Base e fez prevalecer as especificidades da etapa e as singularidades do seu público na segunda versão do documento. Nem tudo, porém, está pacificado na fase de revisão atual, que deve consolidar a terceira versão, a ser apresentada em 2017.

Da primeira para a segunda versão da BNCC, os objetivos de aprendizagem foram organizados considerando três subgrupos etários (bebês: de 0 a 18 meses; crianças bem pequenas: de 19 meses a 3 anos e 11 meses; crianças pequenas: de 4 anos a 6 anos e 2 meses) e não pela divisão em creche e pré-escola.

Grande parte dos especialistas no tema entendeu que essa organização por subgrupo etário contribui para o trabalho de mediação do professor no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, respeitados os ritmos diversos que são característicos dessa fase da vida. Não obstante, há manifestações críticas de alguns estados sobre essa opção, por temerem uma fragmentação da infância (SEMINÁRIOS..., 2016, p. 20).

A fase de implementação da BNCC deve conduzir a revisões dos currículos dos cursos superiores de pedagogia e licenciaturas, como parte das ações necessárias à sua efetiva incorporação ao sistema escolar. No caso da educação infantil, essa mudança, caso se concretize, terá particular relevância.

.....
19 A cidade de Reggio Emilia, localizada na região da Emília Romana, no norte da Itália, tornou-se referência mundial em termos de cuidados e educação na primeira infância.

A estratégia 1.8 do PNE prevê “promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior”. Em razão do seu objeto, articula-se com a implementação da meta 15 do plano.

Na busca por mais qualidade do trabalho desenvolvido na educação infantil, o esforço deve ser direcionado para formar em nível superior 38,2% (94.427) dos docentes que atuam em creches e 34,7% (105.431) dos docentes da pré-escola, conforme o Censo Escolar 2015.

Porém, o desafio maior está na reformulação da formação inicial que é ofertada pelas instituições de ensino superior. O campo da educação infantil viveu nas últimas décadas um intenso processo de revisão de concepções sobre educação de crianças em espaços institucionais, coletivos e não domésticos. Entre várias questões atuais, mostram-se prioritárias discussões sobre como orientar o trabalho docente junto às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos para garantir processos de aprendizagem e de desenvolvimento sem que ocorra antecipação de conteúdos e práticas das etapas seguintes, sem que a educação infantil seja vista como “etapa preparatória” para o ensino fundamental.

Em documento que tratou da especificidade da formação do professor da educação infantil, publicado pelo Todos pela Educação (TPE), afirma-se que

o expressivo crescimento da porcentagem de professores formados em nível superior ocupando funções na educação infantil, que foi de 48,1% em 2007 para 63,6% em 2012, não está correspondendo a um domínio de competências básicas para orientar o trabalho junto a bebês e a crianças pequenas. Um elemento que tem grande responsabilidade nessa situação é o fato de que muitos cursos de pedagogia não têm oferecido conteúdos – inclusive didáticos – de formação adequados às práticas dos professores que vão trabalhar na área. (EDUCAÇÃO..., 2013, p. 12)

A auditoria realizada em 2012 pelo TCU sobre a estruturação da rede pública de educação infantil, já referida anteriormente, apontou, na mesma linha do que diz o documento do TPE, que falta experiência técnica às equipes locais para a elaboração do projeto pedagógico das unidades construídas do Proinfância, ainda que o nível de formação dos professores se apresente em bom patamar (BRASIL, 2015, p. 45).

Em 5 de outubro de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.869, que institui o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. Ao tempo em que pretende atender ao art. 14 da Lei nº 13.257/2016,²⁰ o chamado Marco Legal da Primeira Infância, a iniciativa articula-se com o que determina o PNE, na estratégia 1.12:

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

O Programa Criança Feliz atenderá de forma prioritária um público bastante vulnerável: i) gestantes, crianças de até 3 anos e suas famílias beneficiárias do Bolsa Família; ii) crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e iii) crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O componente central dessa iniciativa é a realização de visitas domiciliares periódicas, realizadas por profissional capacitado, às quais devem ser associadas ações complementares direcionadas aos beneficiários. Dentre os

20 *Caput* do art. 14 da Lei nº 13.257/2016: “As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança”.

objetivos, estabelecidos no art. 3º do decreto, são particularmente interessantes para a educação: i) colaborar para o exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; e ii) integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

A intersetorialidade é a espinha dorsal do programa, mas, se a execução não for estruturada de forma consistente, pode vir a ser sua grande fragilidade. O trabalho articulado entre as políticas de assistência social, saúde, cultura, educação, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes tem potencial para atender melhor tanto as crianças quanto as suas famílias.

Do ponto de vista da política pública educacional, é desejável que essa ação intersetorial colabore para a promoção do acesso à educação infantil, para a redução das desigualdades e para a melhoria do padrão de qualidade, problemas centrais para a etapa, conforme se viu ao longo deste texto. O Programa Criança Feliz representará um passo à frente ao oferecer um olhar sobre a criança como o ser integral que é, mas poderá vir a ser um retrocesso caso se constitua em fonte de fragilidade para as políticas públicas de educação infantil em direção à prevalência do assistencialismo.

Considerações finais

Muitas vezes o desenvolvimento de políticas públicas é alavancado por determinações legais ou por processos políticos que resultam em maior atenção para as agendas. No Brasil, a consolidação da educação infantil como direito no ordenamento jurídico, a forte articulação de organizações envolvidas com o tema e a disseminação da visão de que o investimento no bem-estar da criança gera retornos no longo prazo e influencia

a prosperidade e a viabilidade da sociedade²¹ ofereceram as bases sobre a qual se assentou a expansão da educação infantil nas últimas décadas.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 ratificou a necessidade de um olhar específico do poder público sobre a educação infantil, expressa no comando e nas estratégias da meta 1 do PNE. Os dados de monitoramento dessa meta, divulgados pelo Inep ao fim de 2016, mostram que houve crescimento da matrícula de crianças de 0 a 5 anos no período 2012-2014, com uma clara tendência de expansão ao longo de 2004-2014.

Na pré-escola, a boa notícia é que a tendência, observada a trajetória dos dados na década, é de redução das desigualdades em termos regionais, de localização (urbano/campo), cor/raça (brancos/negros) e renda. Ao se examinar o período mais recente (2012-2014), identifica-se que também houve redução da diferença entre esses grupos, exceto no recorte por cor/raça.

Por outro lado, é interessante notar que o crescimento mais forte das matrículas se deu no quinquênio anterior à aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, quando a educação obrigatória passou a abranger a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade. Em processos de universalização de políticas públicas, a incorporação dos grupos populacionais que ficam por último tende a ser, de fato, mais complexa. Contudo, esse movimento tão brusco dos dados mereceria uma análise específica para aprofundar as razões pelas quais a incorporação de crianças de 4 e 5 anos ao sistema escolar brasileiro se desacelerou justamente quando deveria ganhar fôlego.

Combinado ao fim do prazo constitucional de 2016 para a universalização da pré-escola e ao perfil daqueles que estão fora do sistema escolar, esse dado reforça a necessidade de a União atuar, em regime de

.....
21 O pesquisador James Heckman, premiado com o Nobel em Economia em 2000, estudou os retornos econômicos associados aos investimentos em capital humano na primeira infância. Uma de suas conclusões mais disseminadas pelo mundo é a de que investimentos em educação infantil têm retornos maiores do que investimentos no aprendizado realizados em outras fases da vida.

colaboração, para apoiar os municípios na tarefa de incorporar os 10% da população nacional de 4 e 5 anos que ainda não conseguem ter acesso ao direito à educação. Esse desafio vai exigir políticas públicas específicas voltadas para atender questões como financiamento, capacidade de gestão dos municípios e articulação intersetorial com áreas como a assistência social, bem como ações de mobilização.

Esse esforço final para alcançar a universalização tende a ser menos complexo na pré-escola do que no ensino médio. Para a pré-escola, é decisivo conhecer quem está fora e formular políticas direcionadas para esse público e para as localidades onde se encontram. Já o ensino médio lida com questões de abordagem mais complexa, como as expectativas dos jovens em relação ao futuro, a inadequação de currículos e práticas pedagógicas aos interesses da população de 15 a 17 anos, bem como problemas como gravidez precoce e necessidade de ingresso antecipado no mercado de trabalho.

Nas creches também ocorreu expansão do atendimento, mas a ampliação se deu com aumento da desigualdade regional e de renda. Ao contrário do que ocorreu no atendimento escolar da população-alvo da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, no grupo etário das creches registrou-se uma tendência de ampliação das desigualdades regionais no período 2004-2014. A diferença entre as regiões de maior e menor taxa de atendimento escolar da população de 0 a 3 anos dobrou no decênio. A distância entre os grupos por recorte de renda é enorme, ultrapassando 30 p.p. em 2014.

Os mecanismos de identificação da demanda, previstos nas estratégias do PNE, podem ajudar a planejar ações mais efetivas para combater desigualdade no acesso às creches. Fundamental, na verdade, é que ações locais ou em colaboração intrafederativa possibilitem um planejamento da oferta de vagas adequado à demanda manifesta por creches e não permitam que as desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira já se

assentem nas trajetórias de vida das crianças desde o momento do seu ingresso nos sistemas de ensino.

Nesse sentido, esforços devem ser direcionados para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação infantil. Uma das estratégias do PNE cujo prazo se esgotou em 2016 é a realização da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei), que chegou a ser instituída por meio de portaria do Ministério da Educação, mas foi posteriormente revogada pelo MEC. Estudos vêm apontando que creches de baixa qualidade vão no sentido inverso de todo o arsenal de estudos científicos que embasaram a ampliação dos investimentos em educação infantil.

Na última década, a União assumiu a tarefa de colaborar com os municípios na ampliação da rede física de educação infantil (Proinfância) e na redução das desigualdades (Brasil Carinhoso); será necessário que agora ela assuma seu papel de indutora de melhorias na qualidade dos serviços ofertados.

As prefeituras encontram crescentes dificuldades em financiar a expansão do atendimento na educação infantil. Os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que subsidiaram o cálculo do Custo Aluno-Qualidade, e o relato dos municípios em audiências públicas realizadas no Congresso Nacional apontam que o valor aluno/ano atual do Fundeb é incompatível com os custos reais das creches. Os estudos apontam que o custo de construção de uma creche equivale ao mesmo custo de manutenção e a maioria dos municípios brasileiros não conta com recursos próprios adicionais para complementar o financiamento da expansão e manutenção das redes de creche.

Mesmo as duas iniciativas federais citadas anteriormente estão sob risco, no cenário atual de crise fiscal e de promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe um limite para o crescimento do gasto público.

Finalmente, se considerarmos que tanto a questão da ampliação do acesso como os progressos necessários em termos de equidade e qualidade na educação infantil dependem em grande parte de uma maior colaboração dos demais entes (União e estados), em termos técnicos e financeiros, será fundamental estar atento à agenda de discussão em torno da renovação do Fundeb em 2020. A matéria já é objeto de uma comissão especial, na Câmara dos Deputados, que analisará a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015.

Referências

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica. São Paulo: Todos pela Educação; Ed. Moderna, 2016.

BERLINSKI, Samuel; SCHADY, Norbert (ed.). *Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas*. Washington, D.C.: BID, 2016. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Os-Primeiros-Anos-O-bem-estar-infantil-e-o-papel-das-politicas-publicas.pdf?sequence=9>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Externa – Obras do Governo Federal. *4ª reunião ordinária: notas taquigráficas*, 9 ago. 2016. Brasília: Câmara dos Deputados/Detaq, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/obras-do-governo-federal/documentos/notas-taquigraficas/AP09.08.16FNDEDEPENeSecretariadeAviaoCivil.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. 2. versão. Brasília, DF: MEC, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório sistêmico de fiscalização da educação: exercício de 2014*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015.

CAMPOS, Maria Malta (coord.). *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; MEC; BID; 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>. Acesso em 20 jan. 2017.

CURY, Carlos R. J.; FERREIRA, Luiz A. M. *Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação: relações possíveis*. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_educ%C3%A7%C3%A3o_infantil_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

EDUCAÇÃO em debate: por um salto de qualidade na educação básica. São Paulo: Todos pela Educação; Ed. Moderna, 2013.

ETAPA da educação infantil. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. 2. versão. Brasília, DF: MEC, 2016. p. 31-52. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documentos/versao-2/etapas/4%20-%20A%20ETAPA%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20INFANTIL.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

FELDMAN, Marina. Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta de educação infantil no município de Araucária. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre-RS, v.6, n.5, p. 67-83, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/62832/39386>>. Acesso em 20 dez. 2016.

GOVERNO federal vai investir R\$ 383 milhões para conclusão de obras na educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 7 nov. 2016. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/9603-governo-federal-vai-investir-r\\$-383-milh%C3%B5es-para-conclus%C3%A3o-de-obras-na-educa%C3%A7%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/9603-governo-federal-vai-investir-r$-383-milh%C3%B5es-para-conclus%C3%A3o-de-obras-na-educa%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de quatro anos de idade*. Brasília: 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acesso em 7 jun. 2017.

INEP. *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília, DF: Inep, 2003.

_____. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

PROINFÂNCIA. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SEMINÁRIOS estaduais da BNCC: posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular. Brasília, DF: Consed, Undime, 2016. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016_09_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf>. Acesso em 24 jan. 2017.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec*, São Paulo-SP, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>>. Acesso em: 15 jan. 2017.