



PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS PARA O ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL

DÓRIA, Arlete Rocha Miranda¹

ARAÚJO, Silvânia Brito.²

FORTUNATO, Zenaide Viana Soares³

NEVES, Mônica Medina Santos Almeida⁴

Resumo

A meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13005/2014 contempla a educação infantil, evidenciando a importância da primeira etapa da educação básica e seus desafios. É nessa perspectiva, que este texto tem por objetivo analisar os desafios do Plano Nacional de Educação para materializar sua meta 1 no que tange ao atendimento à educação infantil. É uma pesquisa de natureza qualitativa em que realizamos análise documental e bibliográfica. Os resultados a que chegamos mostram que se faz enorme o desafio da ampliação da oferta de vagas para garantia da pretensa universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e o mínimo de 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do plano, como prevê a meta 1, dada a situação de abandono de grande parcela das crianças em todo o país.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação Infantil. Política Educacional

Introdução

A Educação Infantil, como política pública, exprime as relações interdiscursivas geradas em torno de sua formulação. Campos, Füllgraf e Wiggers (2009) consideram importante a mobilização das diversas frentes interessadas na garantia do direito à educação das crianças pequenas, enfatizando que as lutas dos movimentos sociais, propuseram novas diretrizes legais e impulsionaram a criação ou ampliação do atendimento a educação infantil nas creches e pré-escolas. Nesse sentido, concordamos que “a política pública é uma construção político-social, produto da ação humana interessada. Sendo construção político-social, passa a existir pela ação e práticas discursivas dos sujeitos sociais”. (GOMES, 2011. p 22).

¹ Graduada em Geografia pela UESB e em Pedagogia pela UNINTER, Especialista em Atendimento Educacional Especializado pela UFC e em PROEJA pelo IFBA, mestranda do Programa de Pós Graduação em Ensino pela UESB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica GEPPEB. E-mail: arletedoria@bol.com.br

² Graduada em Geografia pela UESB e em Pedagogia pela UNINTER, Especialista em PROEJA pelo IFBA, mestranda do Programa de Pós Graduação em Educação pela UESB. Membro do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática e Política e Práxis Educacional – LUDIPPE. E-mail: silbaraujo@yahoo.com.br

³ Graduada em Pedagogia pela Faculdade Metropolitanas Unidas FMU São Paulo, especialista em Avaliação do Ensino e Aprendizagem, professora do Curso de Pedagogia do Campus XII - UNEB, mestranda do Programa de Pós Graduação em Ensino pela UESB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica GEPPEB

⁴ Graduada em Licenciatura em Desenho e Plástica pela UFBA, Pós graduada em psicopedagogia pela FAE, professora do Curso de Cinema da UESB, mestranda do Programa de Pós Graduação em Ensino pela UESB.



Nessa perspectiva, consideramos que a luta dos diversos grupos e classes sociais foi imprescindível para que a educação infantil fosse inserida nos discursos dos diversos programas e planos, dentre os quais o Plano Nacional de Educação (PNE), valendo salientar que

o plano possui grande importância na definição dos rumos das políticas educacionais, podendo contribuir no processo de efetivação da educação como política de Estado e na superação de marcas históricas da provisoriedade das políticas emergenciais que caracterizaram - e caracterizam - as proposições para a educação das crianças menores de seis anos no Brasil. (BARBOSA ET AL, 2014, p. 506).

Esse texto apresenta os desafios para a materialização da Meta 1 do Plano Nacional que prevê o atendimento à educação infantil, preconizando a ampliação da oferta de vagas para garantia da universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e o mínimo de 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do plano. A análise aqui realizada tomou por base os dados do Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2016).

Entraves para a materialização da meta 1

O PNE articula as ações da União, Estados e Municípios e por meio das suas diretrizes, metas e estratégias orienta as elaborações na área da educação. Sabemos que “ao longo do século XX diferentes concepções e modelos de PNE disputaram espaço, dialogando com as políticas públicas do período e, de maneira mais ampla, com o espírito da época”. (MOURA, 2013, p. 01), o que contribuía para a permanência da descontinuidade do PNE enquanto política de Estado. Resultante da luta das diversas frentes pela continuidade das políticas educacionais, a Constituição Federal (CF) de 1988 no seu artigo 214 faz referência ao estabelecimento do Plano Nacional de Educação com duração decenal, com vistas no desenvolvimento do ensino nos diversos níveis. Seguindo a linha de deliberação da CF, a LDB (Lei n. 9394/96) prescreveu o encaminhamento do PNE que se consolidou em 2001, instituído pela Lei 10.172, apresentando como enunciado da meta 1: “Ampliar a oferta de educação infantil, de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 5 anos, prevendo alcançar até o final da década 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”. (BRASIL, 2001). O PNE/2001 também



previu padrões mínimos de infraestrutura, com expansão do atendimento para creches e pré-escolas em nível nacional. É importante destacar que

o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, implantado no país a partir de 1998, não conferiu prioridade à expansão da educação infantil[...]. Dessa forma, as novas diretrizes legais que apontam para melhorias na qualidade do atendimento não puderam ser traduzidas em efetivas medidas práticas na escala necessária. (CAMPOS, FÜLLGRAF, WIGGERS, 2009, p. 174).

O fragmento acima nos permite perceber que a ausência de dotação orçamentária para a educação infantil constituiu como um entrave para a materialização da meta 1 prevista no PNE/2001, confirmando que o Plano “apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento”. (DOURADO, 2017, p. 37). O autor reitera a falta de organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, reforçando que o Plano não se configurou como epicentro das políticas educacionais.

Concordamos com Dourado (2017) ao considerar como fundamental a questão dos recursos para a viabilização da política. Nesse sentido, consideramos que o PNE 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014 avança significativamente na questão do financiamento, tendo em vista que prevê a ampliação do investimento público de forma a atingir até o final do decênio 10% do PIB, o que pode favorecer a materialização das metas.

A meta 1 do PNE/2014 apresenta em seu discurso a pretensa universalização do atendimento das crianças de 4(quatro) e 5(cinco) anos na pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta de educação infantil em creche, visando atingir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0(zero) a 3 (três) anos até 2024. Nesse sentido, ressaltamos que não houve avanço quanto ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos, haja vista que a Emenda nº 59/2009 já previa a obrigatoriedade de atendimento para esse público e quanto ao atendimento das crianças de até 3 anos na creche, o PNE apenas repetiu o percentual de 50% previsto na Lei nº 10.172/2001 que instituiu o PNE anterior.

Tomando por base a análise feita por Campos, Esposito e Gimenes (2014), duas questões devem ser levadas em consideração: primeiro a ausência de diagnóstico da cobertura em creche na elaboração dos dois últimos planos, justificando o percentual de 50% para atendimento das crianças de 0 a 3 anos como meta, sendo um agravante a falta de divulgação



dos motivos pelo qual o PNE anterior não atingiu sequer a meta intermediária de 30% para o atendimento em creche. A segunda questão refere-se à diversidade no caráter do atendimento, tendo em vista que para as crianças de 0 a 3 anos a Constituição considera como direito da criança e opção da família, ao passo que para as crianças de 4 e 5 anos determina a obrigatoriedade, tanto para a família quanto para o Estado, o que pressupõe a obrigação do Estado em atender 100% do grupo etário, mais um motivo que exigiria diagnóstico da demanda manifesta que justificasse a meta de atendimento de 50% da população de 0 a 3 anos.

Se nos basearmos em dados como porcentagem de mulheres que trabalham, porcentagem de crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, estrutura das famílias, realidade socioeconômica e cultural por regiões, áreas urbanas e rurais, entre outros indicadores, podemos prever que a demanda potencial e manifesta por atendimento em creche deveria variar bastante de um contexto para outro. (CAMPOS, ESPOSITO E GIMENES, 2014, p. 333).

O excerto nos permite constatar que a ausência do diagnóstico da demanda manifesta para a determinação do percentual de atendimento das crianças em creches, também constitui como um entrave para a materialização da meta, pois ao desconsiderar os indicadores citados e os contextos locais, conseqüentemente deixa-se de atender com equidade, pois o atendimento dos 50% estabelecidos na meta, a depender do contexto, poderá ser superior ou inferior à necessidade de cada região. Nesse sentido, a estratégia 1.3 do PNE que prevê a realização periódica, em regime de colaboração, do levantamento da demanda por creche representa um desafio para o planejamento da oferta de forma equânime.

O Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2016), demonstra no Indicador 1A - Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar) - trajetória ascendente no atendimento escolar de crianças de 4 e 5 anos na década de 2004 a 2014, com ampliação de 18 pontos percentuais (p.p.), confirmando nesse último ano o percentual de atendimento de 89,6%. Entre 2012 e 2014 mantém-se a tendência de crescimento.

Segundo o relatório, a trajetória de crescimento desse indicador foi observada em todas as regiões, destacando a região Nordeste com a maior taxa de atendimento nessa faixa etária, com 92,7%, contudo, foi a região que apresentou o menor índice de crescimento na



década em questão. Com a desagregação do indicador por sexo, localização, cor/raça e renda, o relatório apresenta a seguinte situação:

Tabela 1-Percentual da população de 4 e 5 anos que frequentava escola/creche, por sexo, localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2004-2014

Ano	Sexo			Localização			Cor/raça			Renda		
	Masc.	Fem.	Diferença	Urbana	Rural	Diferença	Branca	Preta	Diferença	25% + ricos	25%+ pobres	Diferença
2004	71,4	72,8	1,4	76,2	55,5	20,7	74,5	69,8	4,7	90	63,7	26,3
2014	89,1	90,2	1,1	90,4	85,4	5	91,7	88	3,7	95,8	86,3	9,5

Fonte: INEP, 2016. Tabela produzida pela autora.

Os dados da tabela 1 mostram que houve redução das desigualdades na década em todos os indicadores, sendo apresentada maior estabilidade no indicador sexo. Nos indicadores localização, cor/raça e renda, apesar dos dados apresentarem crescimento em todos os grupos verificamos que persistem as diferenças. Entre os indicadores, o de renda é o que apresenta maior diferença, mantendo elevado o grupo de renda mais alta. O relatório informa que de 2012 a 2014 houve estagnação desse grupo e tendência de elevação do atendimento do grupo de renda mais baixa com convergência para o grupo de renda mais elevada. Vemos que, mesmo ocorrendo elevação no atendimento escolar para crianças da pré-escola, não foi suficiente para a o alcance da meta, pois o prazo estabelecido para universalização encerrou em 2016, permanecendo como desafio a ser alcançado.

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. [...]. 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. (GOMES, 2017, p.22).

O desafio apresentado no excerto pressupõe a efetivação das estratégias 1.1 e 1.5 do PNE que enfatizam a necessidade do regime de colaboração, visando respectivamente a expansão da rede pública de educação infantil e a manutenção e ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como aquisição de equipamentos. “Esse desafio vai exigir políticas públicas específicas voltadas para atender questões como



financiamento, capacidade de gestão dos municípios e articulação intersetorial com outras áreas.” (GOMES, 2017, p.22).

O percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar) apresentado no Indicador 1B do ciclo de monitoramento, nos mostra que para essa faixa também houve crescimento contínuo do atendimento no período de 2005 a 2014, chegando a 33,3% nesse último ano. Na década 2004-2014, houve uma evolução de 14,1 p.p. sendo mantida no período próximo de 2012 a 2014. Mesmo com a evolução, “ainda resta uma longa distância para atingir a meta mínima de 50% em 2024, mesmo sem considerar a desigualdade existente”. (INEP, 2016, p. 37).

A desagregação do indicador apresenta a seguinte situação apresentada na tabela 2

Tabela 2-Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava escola/creche, por sexo, localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2004-2014

Ano	Sexo			Localização			Cor/raça			Renda		
	Mas.	Fem.	Diferença	Urbana	Rural	Diferença	Branca	Preta	Diferença	25% + ricos	pobres 25% +	Diferença
2004	18,9	19,5	0,6	22,1	8,1	14	21,4	16,9	4,5	37,3	12,9	24,4
2014	33,4	33,1	0,3	36,3	17,9	18,4	37,7	29,3	8,4	54,7	23,3	31,4

Fonte: INEP, 2016. Tabela produzida pela autora.

Os dados apresentados na tabela 2 mostram que, ao contrário do que aconteceu com o atendimento das crianças de 4 e 5 anos, apesar de ter ocorrido aumento no acesso à creche, houve ampliação das desigualdades no atendimento das crianças de 0 a 3 anos em todos os grupos, exceto no de sexo, que apresenta redução da diferença. Segundo o relatório não houve mudança da tendência mostrada para o período mais próximos de 2012 a 2014 nos indicadores sexo e localidade, já nos indicadores de Cor/raça e Renda houve ampliação na tendência das desigualdades. Enfatizamos que é muito alta a distância entre os grupos por recorte de renda, chegando a 31,4% a diferença, o que se apresenta como grande desafio a ser enfrentado. Esses números nos levam a concordar que parece ser “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%” (GOMES, 2017, p. 24).



Conclusão

Observamos que se faz enorme o desafio da ampliação da oferta para garantir a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos bem como para atender o mínimo de 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do plano, como prevê a meta 1. Esse desafio pode ser vencido por meio do desenvolvimento de ações, que visem solucionar as desigualdades do acesso garantindo o que está previsto nas estratégias 1.1, 1.2, 1.3 e 1.5 do PNE, que já foram mencionadas, além da estratégia 1.15 que preconiza a busca ativa de crianças em idade correspondente, em parceria com outros órgãos, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de 0 a 3 anos.

Diante do exposto entendemos que não basta os discursos do PNE para a garantia do atendimento à educação infantil, frente à situação de abandono da grande parcela das crianças. O desafio do atendimento depende do esforço do poder público bem como da forte mobilização de toda a sociedade brasileira.

Referências

BARBOSA, Ivone Garcia et. al.. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Retratos da Escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce). Dossiê PNE 2014-2024: desafios para a educação brasileira. Brasília, v.8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.172 de 9 de Janeiro de 2001**. Brasília, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

CAMPOS. Maria M., ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. **Revista Retratos da Escola**. v.8, n.15, p. 329-352. jul./ dez. 2014.

CAMPOS. Maria Malta, FÜLLGRAF. Jodete, WIGGERS. Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: Alguns resultados de pesquisa. In: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009.

I Seminário de
Políticas Públicas Educacionais:
desafios e perspectivas após o
Golpe de 2016



DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: epicentro das políticas de estado para a educação brasileira.** Goiânia: Editora da Imprensa Universitária. ANPAE 2017.

GOMES. Alfredo M.(org) **Políticas públicas e gestão da educação.** Campinas SP: Mercado das Letras, 2011

GOMES, Ana Valeska Amaral. Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade In.: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

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

MOURA. Eliel da Silva. **A CONSTRUÇÃO DA IDEIA DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: Antecedentes Históricos e Concepções.** 36ª Reunião Nacional da ANPEd – Goiânia-GO. 29 de setembro a 02 de outubro de 2013.