

OS INDICADORES DA META 1 DO PNE: DISCUSSÃO METODOLÓGICA E PROJEÇÕES DA DESIGUALDADE NO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS PARA 2024

Armando A. Simões¹

<http://dx.doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a6>

RESUMO

Este estudo investiga aspectos metodológicos em torno do monitoramento da Meta 1, destacando as definições e escolhas feitas quanto aos indicadores e seus impactos para as estimativas de alcance da meta. Analisa também a composição do atendimento de educação infantil entre o setor público e o setor privado e, ainda, como a distribuição desse atendimento evoluiu no tempo. Por fim, discute a desigualdade de acesso à educação infantil entre crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 20% mais pobres e aos 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita*, e como essa desigualdade tem evoluído e se projeta no futuro, considerada a manifestação de interesse das famílias por incluir seus filhos em atendimento de creche. Finalmente apresenta um cenário de inclusão de crianças de 0 a 3 anos por quintil de renda capaz de atingir a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), de forma plena, até 2024.

Palavras-chave: educação infantil, acesso, desigualdade, indicadores, Plano Nacional de Educação

¹ Armando Amorim Simões é PhD em educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

INTRODUÇÃO

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) trata do atendimento em creche e pré-escola da população público-alvo da educação infantil no Brasil, que compreende crianças de 0 a 5 anos de idade. Nesse segmento da infância, a obrigatoriedade da matrícula em pré-escola se impõe às famílias com crianças entre 4 e 5 anos de idade, por força da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (EC 59). Essa obrigação de matricular as crianças de 4 e 5 anos implica na obrigação do Estado em assegurar oferta gratuita, conforme dispõe o inc. I do art. 208 da Constituição Federal (CF), após alteração pela EC 59. Já a matrícula em creche de 0 a 3 anos é de caráter facultativo para as famílias, mas cabe ao Estado a oferta de vagas para atender à *demandada manifesta*, em cumprimento ao que dispõe o inc. IV do art. 208 da Constituição Federal, após alteração pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53), que ajustou a faixa etária correspondente à educação infantil para 0 a 5 anos^{1,2}.

A baixa cobertura da população público-alvo da educação infantil no Brasil motivou a inclusão da Meta 1 no PNE, que fixa duas marcas a serem alcançadas em períodos de tempo distintos. Dispõe o texto da 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 veremos neste estudo, a marca de universalização do atendimento em pré-escola de 4 a 5 anos não foi alcançada em 2016³, quando a cobertura em creche/escola chegou a 92% da população nessa faixa etária, cobrindo cerca de 4,8 milhões de crianças e deixando cerca de 450 mil por serem incluídas. Já a cobertura de 0 a 3 anos chegou a 32% no ano de 2016, compreendendo cerca de 3,4 milhões de crianças atendidas de um total de cerca de 10,6 milhões de crianças nessa faixa etária, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c).

¹ Anteriormente, a faixa etária de educação infantil era definida de 0 a 6 anos. Com a promulgação da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que alterou o art. 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a obrigatoriedade de matrícula no ensino fundamental se impôs a partir dos 6 anos de idade. Logo em seguida, com a promulgação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, o ensino fundamental passou a ter 9 anos de duração mínima, iniciando aos 6 anos. O ajuste do texto constitucional para abrigar tais mudanças ocorreu por meio da EC 53.

² O inc. IV do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), alterado pela Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016, também cria a obrigação do Estado de ofertar a educação infantil em creche e pré-escola para crianças de 0 a 5 anos. A não observância dessa obrigação pode ensejar ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança. (Brasil, 1990).

³ Último ano de dados disponíveis para crianças de até 5 anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até a finalização deste estudo.

Este estudo explora alguns aspectos metodológicos em torno do monitoramento da Meta 1, destacando as definições e escolhas feitas quanto aos indicadores e seus impactos para as estimativas de alcance da meta. Analisa também a composição do atendimento de educação infantil entre o setor público e o setor privado e, ainda, como a distribuição desse atendimento evoluiu no tempo. Por fim, discute a desigualdade de acesso à educação infantil entre crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 20% mais pobres e aos 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita*, e como essa desigualdade tem evoluído e se projeta no futuro, considerada a manifestação de interesse das famílias por incluírem seus filhos em atendimento de creche. Finalmente apresenta um cenário de inclusão de crianças de 0 a 3 anos por quintil de renda capaz de alcançar a Meta 1 do PNE de forma plena até 2024⁴.

1 OS INDICADORES DA META 1 DO PNE E SUAS DIFICULDADES

1.1 A IDADE DE CORTE SEGUNDO A PNAD E A RESOLUÇÃO Nº 6 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por aferir a evolução no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, conforme o art. 5º, § 2º da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, vem utilizando, desde a construção da linha de base do atual PNE, os seguintes indicadores:

- *Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.*
- *Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.*

A estimativa desses indicadores utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual (Pnad)/IBGE para o período de 2004 a 2015⁵. A publicação *Plano Nacional de Educação – PNE – 2014-2024: linha de base* apresentou à sociedade brasileira a primeira série histórica para esses dois indicadores (com as estimativas reproduzidas para o período 2004-2015 – Gráfico 1).

⁴ O uso dos quintis de renda domiciliar per capita se justifica em face da Estratégia 1.2 do PNE, que prevê redução da desigualdade de atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos.

⁵ A partir de 2016, a Pnad é substituída pela Pnad contínua. Contudo, neste trabalho a análise da evolução dos indicadores e de suas projeções é feita com base na Pnad anual para o período 2004-2015.

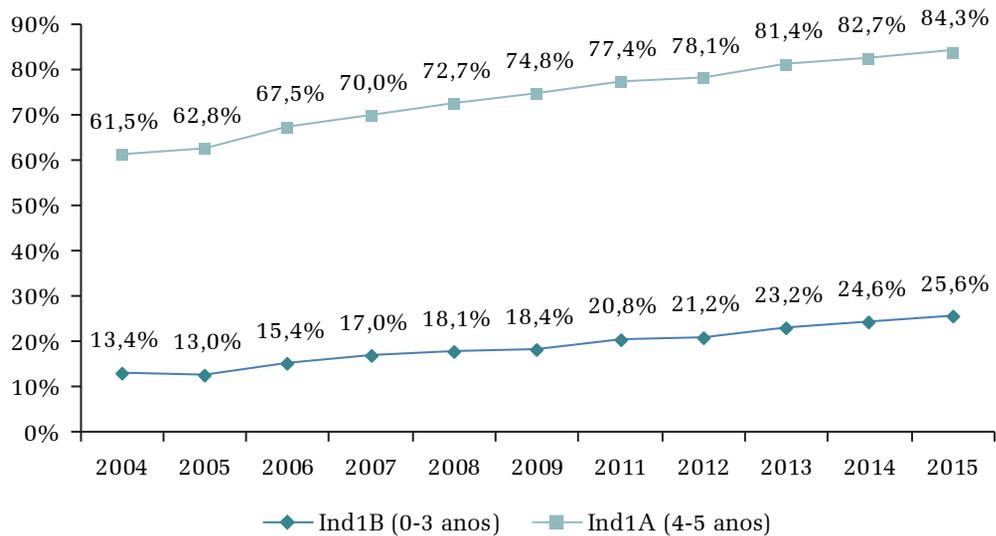


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

As estimativas apresentadas adotaram como idade de referência das crianças, para efeito do cálculo da demanda, aquela que tinham por ocasião da coleta de dados da Pnad anual, ou seja, na semana de referência da pesquisa, em setembro de cada ano. Desse modo, são contadas para a demanda de creche e pré-escola as crianças que haviam completado idade igual ou inferior a 5 anos até a coleta de dados da Pnad.

Por ocasião do *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil. Inep, 2016), houve uma mudança metodológica para o cálculo das estimativas dos indicadores da Meta 1. A alteração ocorreu na data de referência para a definição da idade em anos completos da criança para efeito do cálculo da demanda para educação infantil. Optou-se por adotar como referência os anos completos da criança na data de 31 de março do ano da pesquisa. Essa alteração, segundo o relatório,

busca observar o que estabelece a Resolução CNE/CEB nº 6, de 21 de outubro de 2010, que define 31 de março como data de referência para o cálculo da idade de ingresso na pré-escola e no ensino fundamental, além de atender sugestões provenientes da consulta pública (Portaria Inep nº 424, de 9 de outubro de 2015) realizada em 2015 acerca dos indicadores que compunham o documento PNE (2014-2024) – Linha de Base (Brasil. Inep, 2016, p. 28).

A partir dessa alteração no critério da linha de corte para se computar a idade da criança, os indicadores 1A e 1B sofreram alterações significativas, como mostra o Gráfico 2. A mudança metodológica resultou em melhoria dos indicadores, pois as crianças nascidas após 31 de março foram excluídas da demanda no cálculo do indicador.

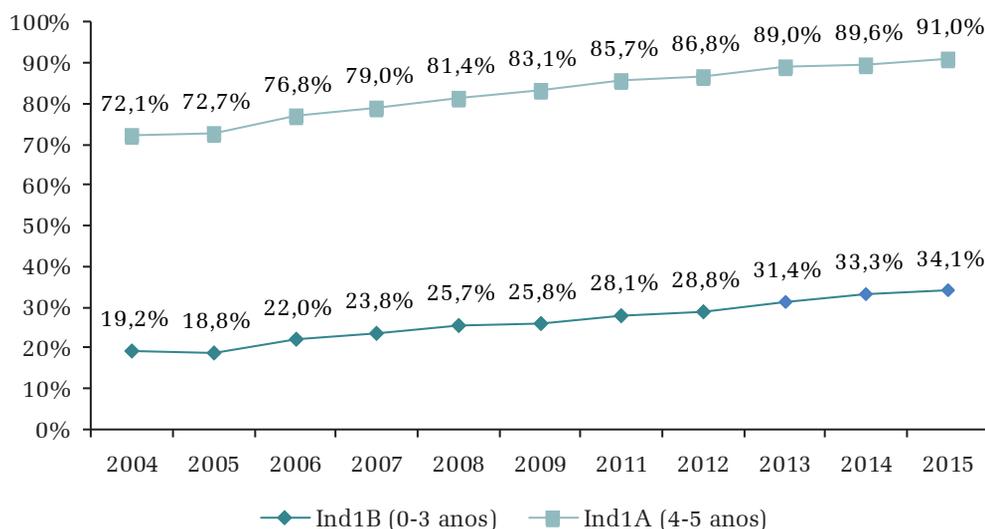


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-CNE - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

A diferença nos indicadores é resultante da mudança da linha de corte para se considerar a idade completa da criança no ano da Pnad. Para explicar o que provoca essa diferença, vamos tomar o caso do indicador 1B para o ano de 2015. Esse indicador é estimado em 25,6% quando se usa a *idade-pnad* e em 34,1% quando se usa a *idade-cne*. As Tabelas 1 e 2 a seguir ajudam a entender o que ocorre.

A Tabela 1 mostra o número de crianças de 0 a 3 anos estimado com base nos microdados da Pnad utilizando a *idade-cne* (idade que a criança completou até o dia 31 de março do ano da Pnad⁶) e a *idade-pnad* (a idade que a criança completou até a data de referência da coleta da Pnad em setembro). Se adotarmos a *idade-pnad*, teremos em 2015 cerca de 10,3 milhões de crianças nessa faixa etária. Mas, quando se adota a *idade-cne*, o número estimado cai para cerca de 10,0 milhões. A diferença de cerca de 300 mil crianças se explica pela diferença de dois componentes: (i) cerca de 1,2 milhão de crianças que teriam *idade-cne* completa de até 3 anos e são contabilizadas como demanda de creche quando se usa a *idade-cne*, mas já teriam completado 4 anos segundo a *idade-pnad*, as quais não entram no cálculo da estimativa da demanda quando se usa essa idade como referência; (ii) cerca de 1,5 milhão de crianças com dados faltantes na *idade-cne*, portanto não entram no cálculo da estimativa da demanda quando se usa a *idade-cne*, mas que

⁶ Para se chegar à *idade-cne*, é necessário que se conheça o mês e ano de nascimento da criança. Entretanto, nos microdados, há casos em que essas variáveis não são conhecidas, gerando dados faltantes para a variável *idade-cne*. Esses mesmos casos, contudo, possuem valor *idade-pnad* (idade declarada pelo respondente da pesquisa, ainda quando este não sabe ou se lembra do mês e ano de nascimento).

teriam idade de até 3 anos segundo a *idade-pnad*, pois possuem dados válidos para essa variável, entrando assim no cálculo da estimativa quando se usa essa idade como referência. A diferença (ii) – (i) resulta em cerca de 300 mil crianças a mais na demanda por creche quando se utiliza a *idade-pnad*; ou seja, o denominador utilizado no cálculo do indicador 1B é maior em cerca de 300 mil crianças de 0 a 3 anos quando se usa a *idade-pnad*.

TABELA 1
NÚMERO DE CRIANÇAS, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE (0-3 ANOS)

Ano 2015	Idade do morador	idade_cne							Total		
		0	1	2	3	4	.	Total			
idade_pnad	0	1.261.817	-	-	-	-	-	1.252.195	2.514.012	10.321.032	Total de crianças de 0 a 3 segundo a idade_pnad
	1	1.248.544	1.265.459	-	-	-	-	74.941	2.588.944		
	2	-	1.247.480	1.279.304	-	-	-	95.896	2.622.680		
	3	-	-	1.185.972	1.320.943	-	-	88.481	2.595.396		
	4	-	-	-	1.230.765	1.286.122	103.539	2.620.426	1.511.513	Dados faltantes da idade_cne para idade_pnad conhecida	
	Total	2.510.361	2.512.939	2.465.276	2.551.708	1.286.122	1.615.052	12.941.458			
		10.040.284									

Total de crianças de 0 a 3 segundo a idade_cne

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O numerador do indicador 1B é formado pelas crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola ou creche, ou seja, as crianças atendidas. A Tabela 2 mostra esse número estimado quando se usa a *idade-cne* e a *idade-pnad*. No primeiro caso (*idade-cne*), existem cerca de 3,4 milhões de crianças de 0 a 3 anos frequentando escola/creche. Já quando se estima esse número usando a *idade-pnad*, chega-se a cerca de 2,6 milhões de crianças frequentando escola/creche. A diferença de cerca de 800 mil crianças se explica pela diferença de dois componentes: (i) cerca de 900 mil crianças com até 3 anos, segundo a *idade-cne*, que frequentam escola/creche, mas já teriam completado 4 anos quando se utiliza a *idade-pnad*, as quais não entram na estimativa do atendimento quando se usa a *idade-pnad*; (ii) cerca de 100 mil crianças com dados faltantes na *idade-cne*, portanto não entram no cálculo da estimativa de atendimento quando se usa a *idade-cne*, mas que teriam idade de até 3 anos segundo a *idade-pnad*, pois possuem dados válidos para essa variável, as quais entram no cálculo da estimativa de atendimento quando se usa a *idade-pnad*. A diferença (i) – (ii) resulta em cerca de 800 mil crianças a mais na estimativa de atendimento quando se utiliza a *idade-cne*; ou seja, o numerador utilizado no cálculo do indicador 1B é maior em cerca de 800 mil crianças de 0 a 3 anos quando se usa a *idade-cne*.

TABELA 2
NÚMERO DE CRIANÇAS QUE FREQUENTAM ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE (0-3 ANOS)

Ano 2015	Idade do morador	idade_cne							Total		
		0	1	2	3	4	.	Total			
idade_pnad	0	63.784	-	-	-	-	-	28.557	92.341	2.644.841	Total de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola/creche, segundo a idade_pnad
	1	157.459	227.573	-	-	-	-	4.452	389.484		
	2	-	327.796	455.913	-	-	-	20.469	804.178		
	3	-	-	525.697	797.963	-	-	35.178	1.358.838		
	4	-	-	-	865.994	1.088.741	69.709	2.024.444	88.656	Dados faltantes da idade_cne para idade_pnad conhecida	
	Total	221.243	555.369	981.610	1.663.957	1.088.741	158.365	4.669.285			
		3.422.179									

Total de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola/creche, segundo a idade_cne

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Em síntese, a estimativa do indicador 1B irá variar conforme se adote a *idade-cne* ou a *idade-pnad*, como mostra a Tabela 3. Raciocínio análogo se aplica ao indicador 1A para explicar as diferenças observadas quando se utiliza a *idade-cne* ou a *idade-pnad*.

TABELA 3
ESTIMATIVA DO INDICADOR 1B PARA O ANO DE 2015, POR IDADE-PNAD E IDADE-CNE

		Crianças de 0 a 3 anos atendidas	Total de crianças de 0 a 3 anos	Indicador 1B
Idade de referência	idade_pnad	2.644.841	10.321.032	25,6%
	idade_cne	3.422.179	10.040.284	34,1%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

A escolha da *idade-cne* se justifica diante da Resolução CNE/CEB n° 6, que cuidou de fixar o critério de ingresso no ensino fundamental e na pré-escola. Em seus artigos 2º, 3º e 4º, a resolução estabelece que:

Art. 2º Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula.

Art. 3º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Art. 4º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 3º deverão ser matriculadas na Pré-Escola. (Brasil. CNE. CEB, 2010).

Contudo, a aplicação da *idade-cne* para a estimativa dos indicadores da Meta 1 não é destituída de dificuldades, principalmente no que tange às crianças de 0 a 3 anos, o que será discutido na próxima seção.

1.2 A DIFICULDADE AO SE USAR A IDADE-CNE: OS DADOS FALTANTES E O PROBLEMA DAS CRIANÇAS NASCIDAS NO ANO DA PNAD

A escolha de usar a *idade-cne*, embora guarde coerência com o regramento da idade para matrícula nas etapas da educação básica, envolve algumas dificuldades. A primeira delas já foi apontada na seção anterior – a existência de dados faltantes de ano e mês de nascimento na Pnad – o que impede o cálculo da *idade-cne* para muitos casos.

A segunda dificuldade diz respeito às crianças nascidas no ano de referência da Pnad, ou seja, que teriam menos de 1 ano de idade no ano de coleta da pesquisa. Ao usar a *idade-cne*, aquelas crianças nascidas após o dia 31 de março não são consideradas para estimar a demanda de creche. No entanto, é preciso levar em consideração que, embora a matrícula em creche não seja obrigatória para os pais, a *demanda manifesta* precisa ser atendida pelo Estado por força do art. 208 da Constituição Federal e do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, deve-se considerar que a demanda por creche pode se fazer presente a partir do momento em que a criança nasce⁷. Isso implicaria em considerar aquelas crianças nascidas após o dia 31 de março para a estimativa da demanda. Isso não é feito ao se utilizar a *idade-cne* tal como aplicada no *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil. Inep, 2016).

O Gráfico 3 mostra que, em média, cerca de 1,5 milhão de crianças nascidas no ano da Pnad são excluídas da demanda a cada ano devido aos dois fatores mencionados anteriormente (dados faltantes e data de nascimento posterior a 31 de março). Entre os dois fatores, o que tem maior impacto na exclusão de crianças da demanda a ser atendida é a data de nascimento posterior a 31 de março, que responde por cerca de 80% das exclusões. Vê-se também que o número de casos com dados faltantes na data de nascimento, impedindo o cálculo da *idade-cne*, cresce de forma significativa a partir de 2012. A distribuição desses casos por *idade-pnad* declarada pode ser vista no Gráfico 4.

⁷ A exceção ocorre quando há usufruto da licença-maternidade, em cujo período de gozo a mãe não poderá exercer qualquer atividade remunerada, e a criança não poderá ser mantida em creche ou organização similar. Ocorre que, no Brasil, em 2016, 38,7% das trabalhadoras estavam no mercado informal, portanto, não tendo direito à licença-maternidade (IBGE, 2017).

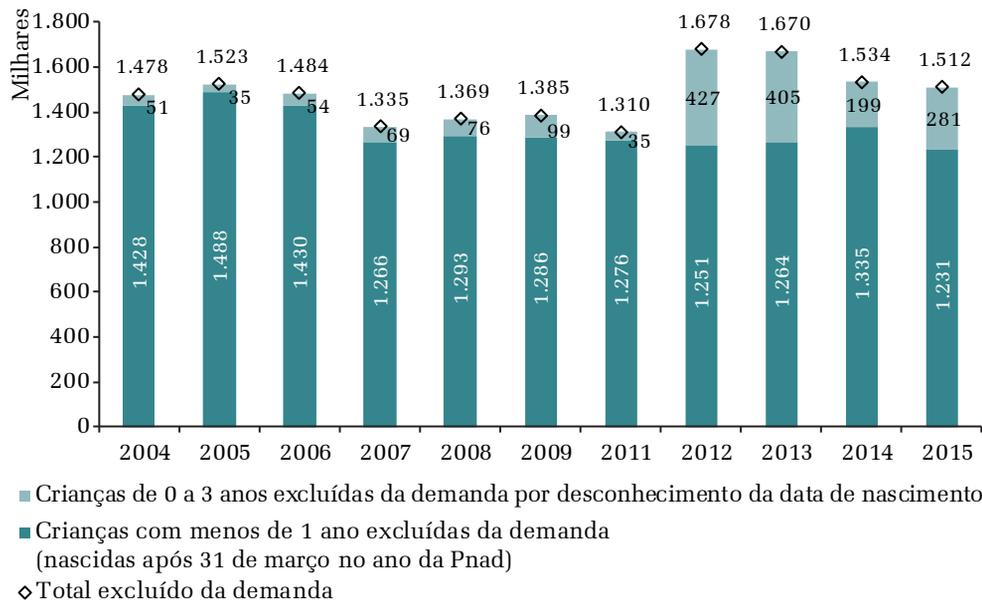


GRÁFICO 3

CRIANÇAS COM MENOS DE 1 ANO DE IDADE EXCLUÍDAS DA ESTIMATIVA DE DEMANDA POR CRECHE, POR MOTIVO DE DADOS FALTANTES E DE DATA DE NASCIMENTO APÓS O DIA 31 DE MARÇO

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

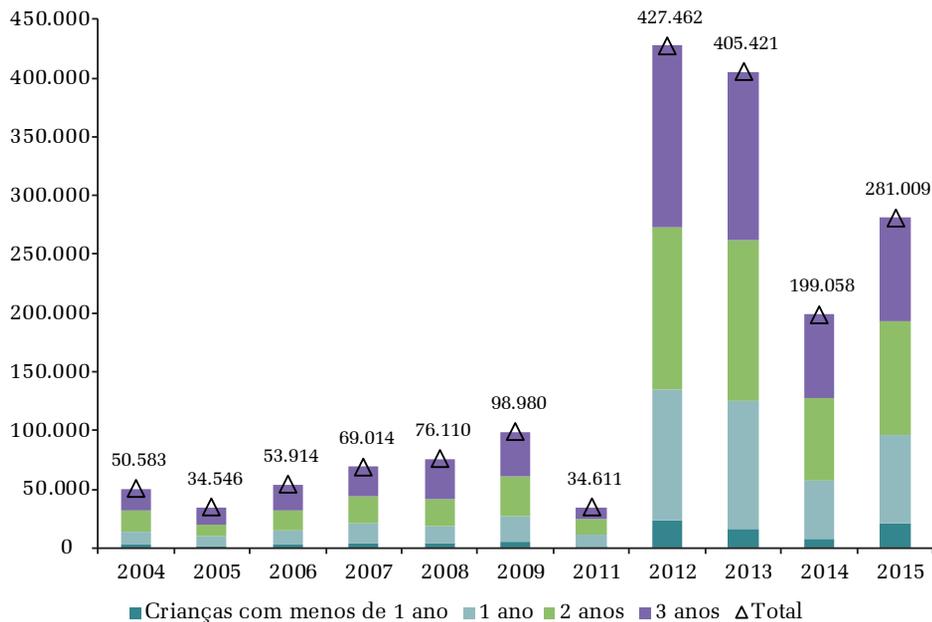


GRÁFICO 4

CRIANÇAS SEM DATA DE NASCIMENTO CONHECIDA E COM IDADE DECLARADA NA Pnad, POR IDADE-Pnad

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

As crianças nascidas no ano da Pnad sem data de nascimento conhecida (cerca de 280 mil em 2015), mas com idade declarada pelos respondentes (*idade-pnad*), podem ser consideradas na demanda uma vez que se utilize a *idade-pnad* como critério de imputação para a *idade-cne* nesses casos. Ainda, as crianças nascidas no ano da Pnad, mas após a data de 31 de março, também podem ser incorporadas à demanda de educação de 0 a 3 anos. Desse modo, os dois problemas apontados quando se utiliza a *idade-cne* são minimizados⁸.

A correção para esses dois aspectos tem impacto na estimativa dos indicadores 1A e 1B como mostra o Gráfico 5.

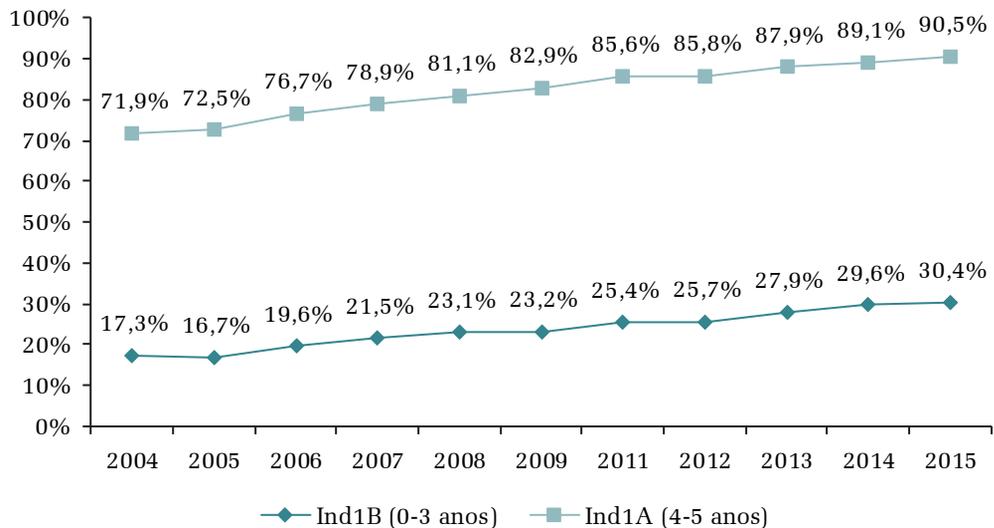


GRÁFICO 5
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-CNE IMPUTADA – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O Gráfico 6 apresenta as curvas dos indicadores 1A e 1B considerando os três diferentes critérios de uso da idade de corte discutidos até aqui. O *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE* faz uso da correção dos dados faltantes por imputação da *idade-cne* com a *idade-pnad* nesses casos (que passa a ser a *idade-cne imputada* ou *idade-cnei*). Essa imputação automaticamente passa a incluir também as crianças nascidas no ano da Pnad após a data de 31 de março. Desse modo, os indicadores da Meta 1 sofrem ajuste em relação ao que foi apresentado no *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE* (Brasil, 2016), apresentando um

⁸ Contudo, o uso das correções apontadas não é capaz de incorporar à demanda por creche das crianças nascidas após a coleta da Pnad.

deslocamento para baixo das suas séries históricas, sendo mais acentuado no caso do indicador 1B⁹.

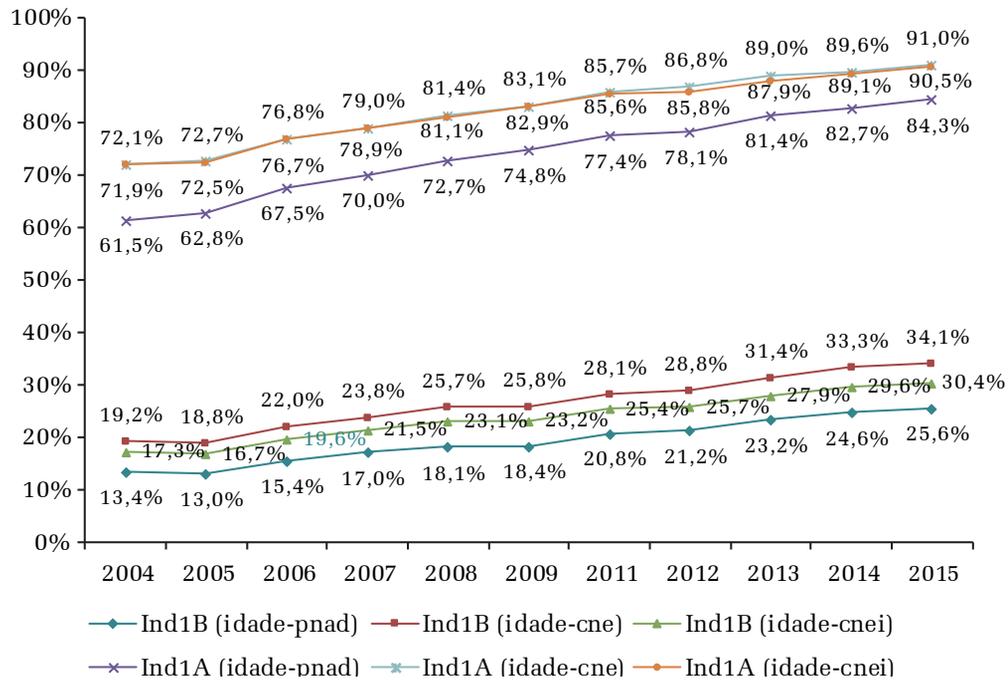


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR IDADE-PNAD, IDADE-CNE E IDADE-CNEI - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

1.3 A ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO VERSUS A ESTIMATIVA DA FREQUÊNCIA NA CRECHE/PRÉ-ESCOLA

Outro aspecto conceitual relevante ao se construir o indicador da Meta 1 diz respeito à diferença que existe entre computar a criança de 0 a 5 anos que frequenta a escola independentemente se em creche, pré-escola ou ensino fundamental e considerar a adequação da idade-etapa escolar para efeito da estimativa dos indicadores 1A e 1B. As estimativas apresentadas na seção anterior consideram que a Meta 1 está sendo atendida pela cobertura escolar, independentemente da etapa frequentada pela criança. Contudo, chama atenção o fato de o enunciado da Meta 1 se referir explicitamente às etapas da educação infantil. A Meta 1 fixou a universalização da educação infantil para as crianças

⁹ Nas análises apresentadas nas próximas seções, é utilizada a *idade-cne imputada* para a identificação dos grupos etários.

de 4 a 5 anos de idade na pré-escola. Ainda, estabeleceu a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade. Vê-se, portanto, que a Meta 1 do PNE não requer apenas a cobertura escolar, mas a cobertura em etapas adequadas à idade da criança, especificando serem essas: a creche para crianças de 0 a 3 anos e a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

Aplicar essa exigência às estimativas dos indicadores 1A e 1B cria uma maior restrição aos casos que podem ser considerados para efeito de atendimento da Meta 1, o que gera impacto nos seus indicadores. Isso se explica por haver crianças frequentando etapas não próprias a sua faixa etária que são consideradas quando se avalia a cobertura em creche/escola sem levar em consideração a etapa, mas deixam de ser contadas quando se leva em conta a etapa que frequentam. O Gráfico 7 mostra o número de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creche e pré-escola, e o Gráfico 8 mostra as crianças de 4 a 5 anos atendidas em creche, pré-escola e ensino fundamental, segundo os respondentes da Pnad¹⁰.

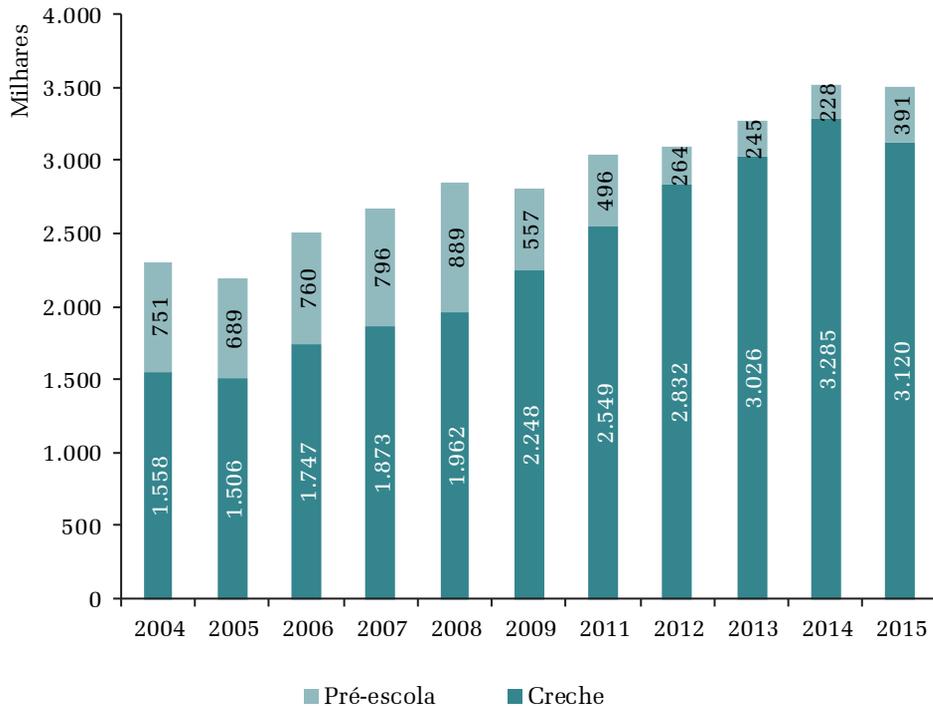


GRÁFICO 7
NÚMERO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL
- 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

¹⁰ É utilizada a *idade-cne* com imputação para estimar o número de crianças em cada grupo de idade.

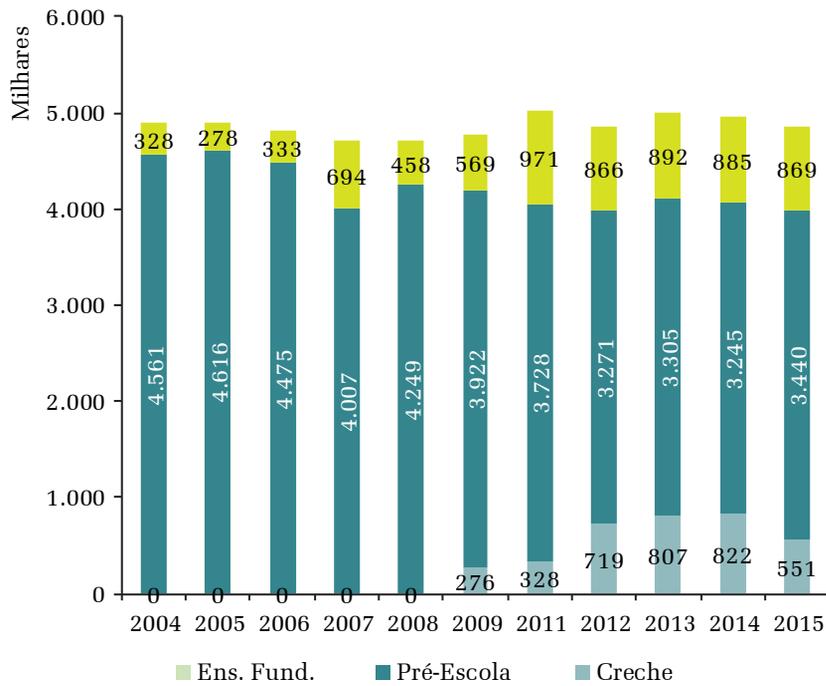


GRÁFICO 8

NÚMERO DE CRIANÇAS DE 4 A 5 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE, PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

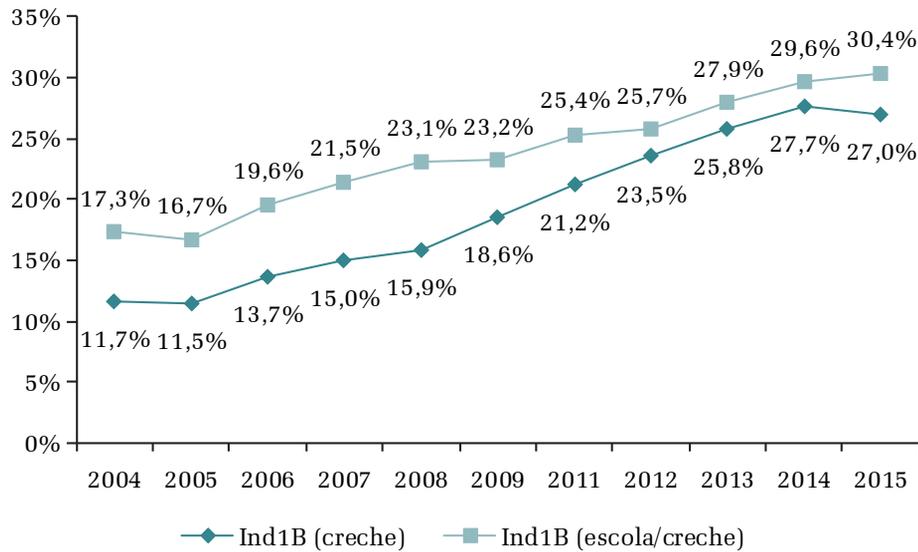


GRÁFICO 9

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A CRECHE E A ESCOLA/ CRECHE – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

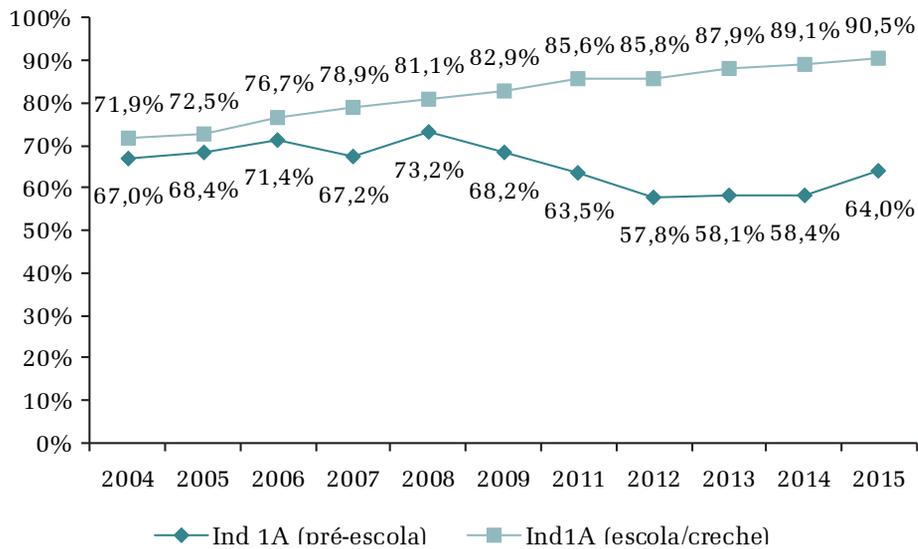


GRÁFICO 10

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTA A PRÉ-ESCOLA E A ESCOLA/CRECHE - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Os Gráficos 9 e 10 mostram os indicadores 1A e 1B estimados utilizando ambas as abordagens – cobertura exclusivamente em creche e pré-escola, e cobertura escolar independentemente da etapa frequentada. A diferença nas estimativas é significativa. Também se observa que, para a população de 0 a 3 anos, há tendência de convergência dos dois indicadores a partir de 2009. Já para a população de 4 a 5 anos, a tendência dos dois indicadores, a partir também de 2009, é de divergência.

Os Gráficos 7 e 8 apresentados ajudam a entender o que ocorre. Após 2009, observa-se uma redução no número de crianças menores de 4 anos que frequentavam pré-escola e o aumento no número daquelas que frequentam a etapa adequada a sua faixa etária, isto é, a creche (Gráfico 7). Isso significa que as crianças menores de 4 anos atendidas pelo sistema de ensino o fazem em maior proporção na etapa adequada (creche), o que faz com que o indicador 1B estimado para o atendimento escolar e o estimado para o atendimento em creche convirjam.

A maior participação na creche das crianças menores de 4 anos resulta da ampliação da oferta, que cresce 83% no período 2007-2014 (Gráfico 11). No mesmo período, a oferta de pré-escola apresentou um recuo de atendimento entre 2008 e 2011, voltando a crescer a partir de 2012, alcançando uma variação total no período de apenas 0,7%.

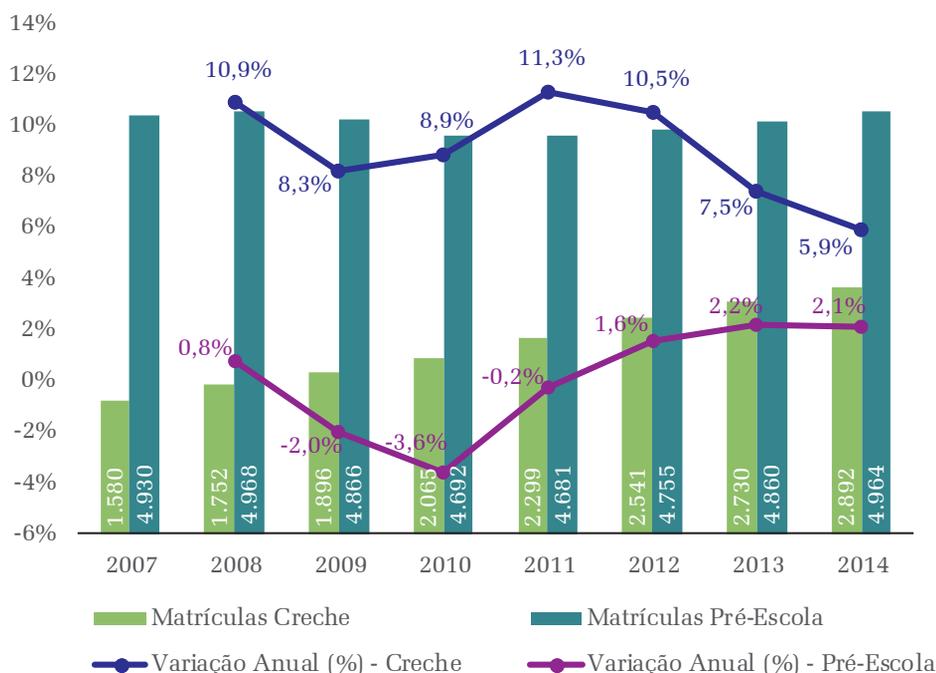


GRÁFICO 11

NÚMERO E VARIAÇÃO ANUAL (%) DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL - 2007-2014

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar da Educação Básica /Inep (2007-2014).

No caso das crianças de 4 a 5 anos, a divergência observada do indicador 1A (Gráfico 10) se explica pela tendência, a partir de 2009, de uma parte das crianças de 4 anos passar a ser atendida em creche e uma parte das crianças de 5 anos também ser atendida no ensino fundamental, além de na pré-escola (Gráfico 8); ou seja, a ampliação da cobertura se dá pela maior inclusão de parte desse grupo etário em etapas não adequadas à sua idade.

Uma possível explicação para o aumento da participação de crianças sem 6 anos completos até 31 de março no ensino fundamental é a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 6 anos, que passou a vigorar em 2006, com prazo para ser efetivada pelos sistemas de ensino até 2010 (Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006)¹¹. A extensão da obrigatoriedade de matrícula para a idade de 6 anos tende a gerar um “efeito de fronteira” sobre as crianças de 5 anos de idade; ou seja, crianças que ainda têm 5 anos, mas que completarão 6 anos até o final do ano letivo, conseguem ingressar no ensino fundamental¹².

¹¹ A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já havia alterado o art. 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelecendo a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade (com vigência a partir do ano seguinte, 2006). Mas, com a entrada em vigor da Lei nº 11.274, foi dado prazo aos sistemas de ensino até 2010 para implementar a obrigatoriedade do ingresso aos 6 anos no ensino fundamental de 9 anos.

¹² A Resolução nº 6 do CNE só foi editada em 2010 e sofreu vários questionamentos na justiça, o que na prática permitiu que os sistemas de ensino matriculassem crianças que ainda não haviam completado 6 anos até o dia 31 de março no ensino fundamental.

Por outro lado, a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterou o art. 208 da Constituição, fixando a obrigatoriedade da frequência escolar na educação básica para todas as crianças a partir dos 4 anos de idade. A emenda ainda prevê, em seu art. 6º, que os sistemas de ensino implantariam essa obrigatoriedade progressivamente, até o ano de 2016, nos termos do PNE, o qual, na Meta 1, previu a universalização da cobertura de 4 a 5 anos até 2016. Portanto, a partir dessa emenda, cresce a pressão sobre os pais e sistemas de ensino para a matrícula aos 4 e 5 anos, o que provocou um maior ingresso das crianças dessa faixa etária na pré-escola, além de, na ausência dessa oferta, o ingresso nas creches para as crianças de 4 anos e, no ensino fundamental, para as crianças de 5 anos; ou seja, se a matrícula é obrigatória, o ingresso tende a ocorrer onde há vaga, seja essa em creche, pré-escola ou ensino fundamental.

A estimativa dos indicadores 1A e 1B, caso leve estritamente em consideração a etapa adequada à faixa etária, irá ignorar as matrículas de crianças de 3 anos em pré-escola, de crianças de 4 anos em creche¹³ e de crianças de 5 anos no ensino fundamental, não obstante o fato de estarem sendo atendidas pelo sistema de ensino. Isso ocasiona as diferenças nas estimativas apresentadas nos Gráficos 9 e 10 e provoca a leitura de “queda” da cobertura para as crianças de 4 a 5 anos quando de fato essa cobertura cresce no Brasil (Gráfico 10).

Considerar mais de uma etapa na estimativa de cobertura escolar por idade é comum para outros grupos etários, como as crianças de 6 a 14 anos e os jovens de 15 a 17 anos, quando se estima a taxa de atendimento. Nesses casos, contudo, importa saber a taxa líquida para verificar que parcela desses grupos etários se encontra no ano ou na etapa escolar adequados a sua idade, dada a possibilidade de atraso escolar provocado por reprovação e repetência. Para as crianças de 0 a 5 anos, essa necessidade não se coloca, visto que o atendimento na educação infantil não acarreta retenção no mesmo ano escolar, pois a avaliação ocorre nessa etapa sem o objetivo de promoção (art. 31, inc. I da LDB). Portanto, a estimativa dos indicadores 1A e 1B que considera o atendimento escolar das crianças de 0 a 5 anos reconhecendo as etapas possíveis de matrícula se justifica¹⁴. Todavia, com a evolução dos sistemas de ensino, é de se esperar um maior grau de adequação entre a idade da criança de 0 a 5 anos e a etapa ou o tipo de atendimento a que tem acesso.

¹³ O inc. X do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece como parte do dever do Estado com a educação a garantia de “vaga na escola pública de *educação infantil ou de ensino fundamental* mais próxima de sua residência a toda criança a *partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade*” (grifo nosso). Desse modo, não há como interpretar de forma restritiva o indicador 1A, reconhecendo o acesso das crianças de 4 anos apenas quando matriculadas em pré-escola, quando a legislação nacional reconhece o direito à matrícula ainda que a vaga ocorra em escola de ensino fundamental, podendo também ocorrer em escola de educação infantil, mesmo que esta última possa oferecer apenas vaga em creche.

¹⁴ As estimativas internacionais de cobertura de crianças de 0 a 5 anos consideram também as diversas etapas em que elas podem estar matriculadas, levando em conta as especificidades dos diversos sistemas de ensino (OCDE, 2017, pag. 270).

2 A EVOLUÇÃO DA COBERTURA PÚBLICA E PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A oferta da educação infantil se dá por provisão pública e privada. O Gráfico 12 mostra a evolução do atendimento escolar das crianças de 0 a 3 anos, segundo a oferta pública e privada, no período de 2004 a 2015. Observa-se que o atendimento cresce em números absolutos de forma significativa em ambos os tipos de oferta, alcançando um total de cerca de 3,5 milhões de crianças atendidas em 2015. Ao todo houve um crescimento de 52% do atendimento no período analisado, sendo da ordem de 73% no setor público e de 24% no setor privado. A participação do setor público no total da oferta aumentou no período, saindo de 58% em 2004 para 66% em 2015. Já o setor privado teve sua participação na oferta de educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos diminuída, saindo de 42% em 2004 para 34% em 2015.

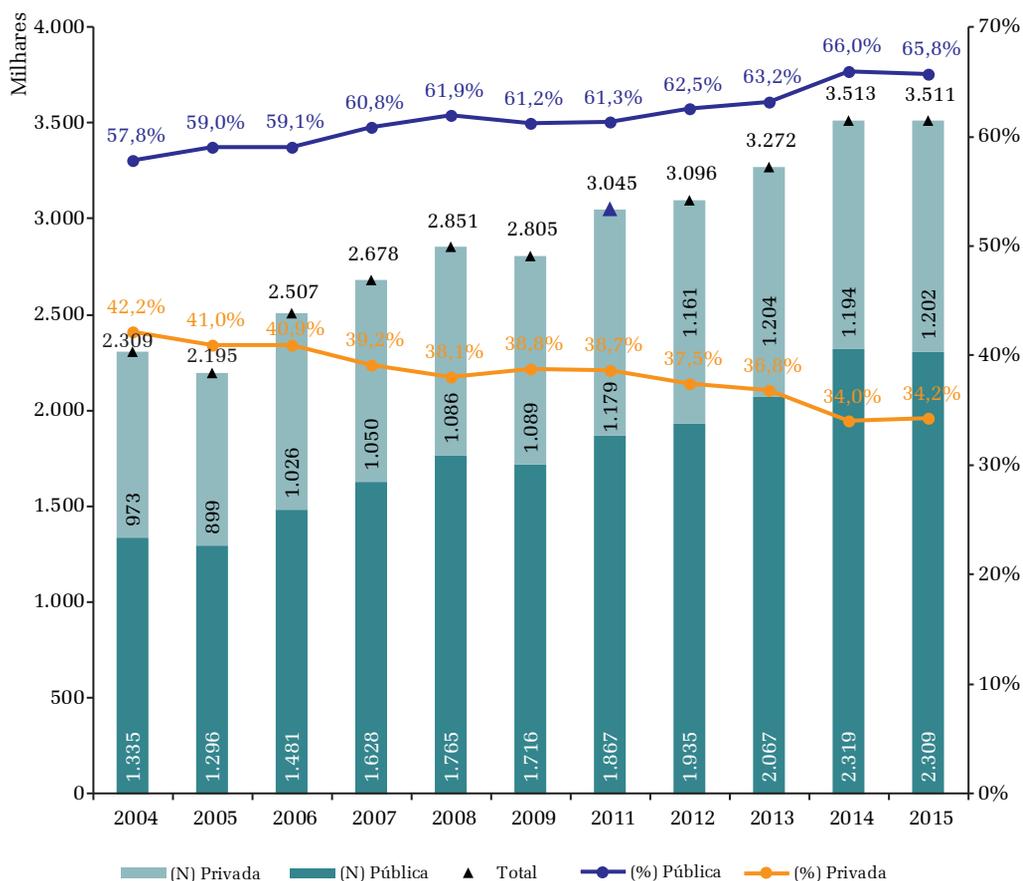


GRÁFICO 12

ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Já o atendimento de educação infantil para a população de 4 a 5 anos em números absolutos praticamente não se alterou em todo o período entre 2004 e 2015, pois o avanço do setor público foi modesto, cerca de 3%, havendo, ao mesmo tempo, um recuo do setor privado de cerca de 10%. O Gráfico 13 mostra essa evolução, apontando uma ligeira tendência de queda na participação do setor privado no total do atendimento, variando de 27% em 2004 para 24% em 2015, enquanto o setor público aumentou sua participação relativa no atendimento de 73% para 76% no mesmo período.

Pode-se concluir que o progresso observado no indicador 1A (Gráfico 5) deve-se, na prática, à redução do número de crianças de 4 a 5 anos na população, e não ao aumento do atendimento pelos sistemas de ensino (Gráfico 14). No caso das crianças, de 0 a 3 anos, o crescimento do indicador se deu tanto pela expansão do número de matrículas (Gráfico 12) quanto pela diminuição do total de crianças nessa faixa etária.

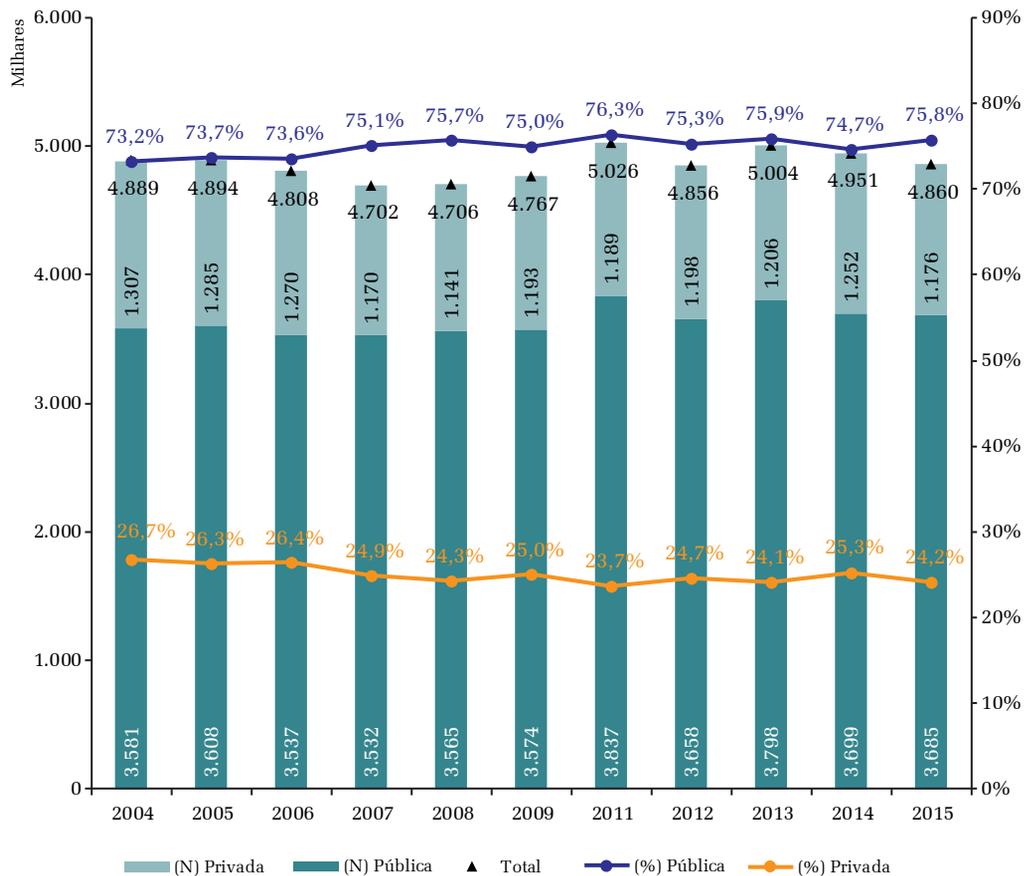


GRÁFICO 13

ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 4 A 5 ANOS, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

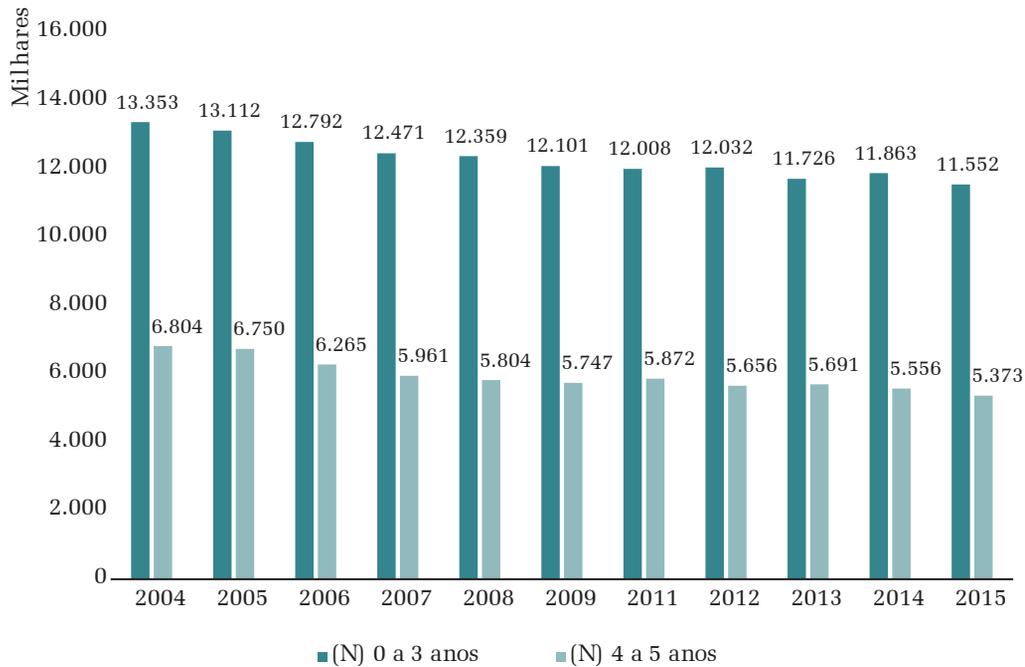


GRÁFICO 14

NÚMERO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS E DE 4 A 5 ANOS DE IDADE – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

3 A DESIGUALDADE NA COBERTURA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS

A cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos apresenta uma forte desigualdade entre grupos de renda distintos. O Gráfico 15 apresenta a evolução do indicador 1B (atendimento da população de 0 a 3 anos em creche/escola) para os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar *per capita* de suas famílias. Embora o indicador avance para ambos os grupos no período de 2004 a 2015, há clara vantagem do quintil superior de renda no acesso à educação infantil que, em 2015, chega a ser 32 p.p. maior que o acesso do quintil inferior de renda. Para o quintil superior, a Meta 1 do PNE foi alcançada já em 2014. Entre os 20% mais pobres, apenas 20% das crianças de 0 a 3 anos encontraram atendimento em creche ou escola até o ano de 2015.

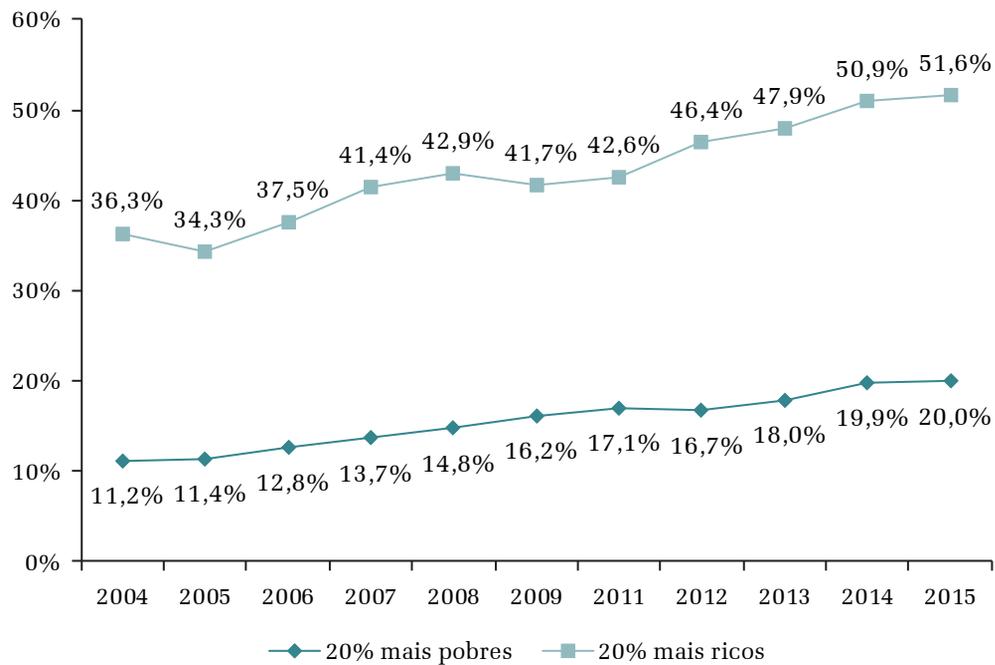


GRÁFICO 15

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/CRECHE, POR NÍVEL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Além disso, o ritmo de crescimento do atendimento no quintil superior foi maior do que no quintil inferior (15,3 p.p. *versus* 8,8 p.p. no período analisado), o que produziu um aumento na brecha de acesso entre os dois grupos no período em cerca de 6,5 p.p. (Gráfico 16). Esse resultado vai de encontro à Estratégia 1.2 do PNE para a Meta 1¹⁵, a qual estabelece que, até 2024, a desigualdade entre os dois grupos não seja maior do que 10 p.p.¹⁶ Contudo, para compreender o aumento da brecha de acesso, é preciso considerar o que ocorre com o atendimento escolar por quintil de renda no período e cotejar com a demanda existente em cada quintil.

¹⁵ Essa estratégia configura de fato uma meta de redução da desigualdade de acesso em função da renda.

¹⁶ Estratégia 1.2: “garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo” (Brasil, 2014).

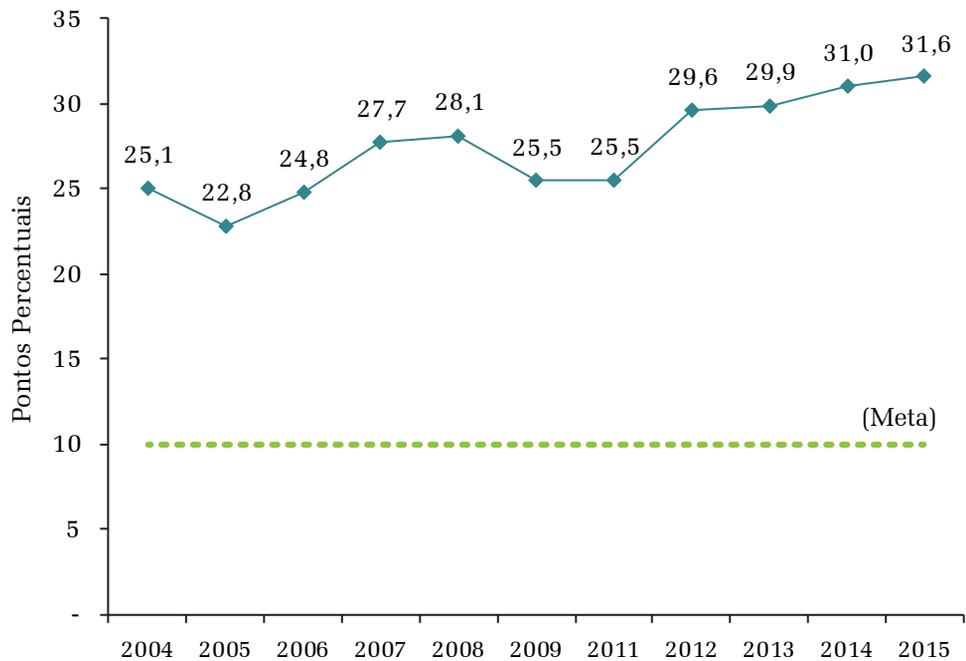


GRÁFICO 16

BRECHA DE ACESSO AO ATENDIMENTO EM CRECHE/ESCOLA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS ENTRE OS 20% MAIS Pobres E OS 20% MAIS Ricos – BRASIL – 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O aumento a um ritmo mais acelerado da taxa de cobertura dos 20% mais ricos e, por conseguinte, o aumento da brecha entre os quintis de renda podem sugerir que houve, no período entre 2004 e 2015, maior ingresso em creche/escola de crianças dos 20% mais ricos do que dos 20% mais pobres. Contudo não foi isso que ocorreu. O Gráfico 17 mostra a variação no atendimento ocorrida no período entre 2004 e 2015 para os 20% mais pobres e para os 20% mais ricos. Ao todo, cerca de 290 mil novas crianças do primeiro quintil passaram a ser atendidas em creche/escola, em 2015, em comparação com 2004, enquanto, no quintil superior de renda, esse aumento foi de cerca de 140 mil crianças; ou seja, no quintil inferior de renda, houve um ingresso 2,1 vezes maior de novas crianças de 0 a 3 anos no atendimento de educação infantil do que ocorreu para o quintil superior. Além disso, vê-se que esse aumento do atendimento se deu, em grande parte, pelo setor público, que respondeu por 90% do total da ampliação para o primeiro quintil. Para o quinto quintil, foi o setor privado que respondeu pela maior parte da ampliação do atendimento, correspondendo a 57% do total.

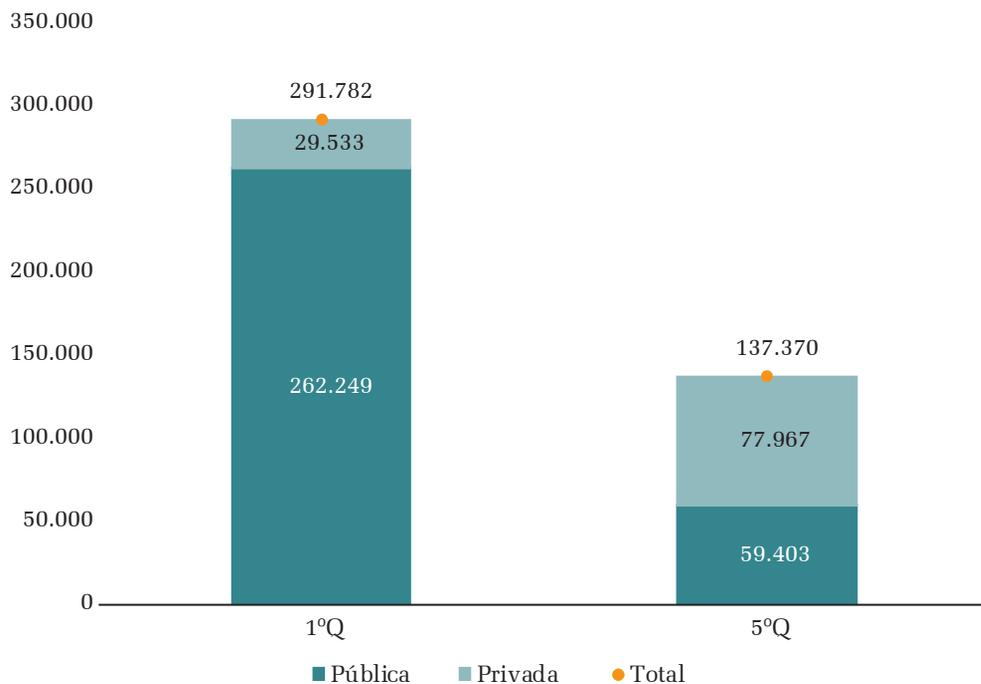


GRÁFICO 17

VARIAÇÃO NO ATENDIMENTO EM CRECHE/ESCOLA DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ENTRE 2004 E 2015, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR *PER CAPITA*

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Por que então houve aumento da brecha de atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos? A explicação se encontra na diferença no número de crianças de 0 a 3 e na demanda não atendida entre os quintis de renda.

O Gráfico 18 mostra, para o ano de 2015, que o número de crianças de 0 a 3 anos no primeiro quintil de renda chega a mais de 4 milhões, enquanto no quinto quintil gira em torno de 1,1 milhão, ou seja, há cerca de 4 vezes mais crianças de 0 a 3 anos nas famílias dos 20% mais pobres do que nas famílias dos 20% mais ricos. O atendimento em 2015 no primeiro quintil atingiu 20%, o que corresponde a cerca de 810 mil crianças, enquanto no quinto quintil atingiu 52%, o que corresponde a cerca de 580 mil crianças. Consideradas essas diferenças na demanda potencial, para que a taxa de atendimento no primeiro quintil fosse 1 p.p. maior, ou seja, de 21%, seria necessária a inclusão de cerca de 40 mil crianças a mais desse quintil na creche/escola. Já no quinto quintil, o mesmo incremento na taxa de atendimento de 1 p.p. significaria a inclusão de cerca de 11 mil crianças; ou seja, o esforço de inclusão de crianças do primeiro quintil para que se observe um progresso equivalente na taxa de atendimento ao observado no quinto quintil tem que ser 4 vezes maior. Para o ano de 2015, a inclusão no primeiro quintil foi 1,4 vezes maior que no quinto quintil, portanto inferior ao necessário para que a diferença observada na cobertura entre os quintis extremos da renda naquele ano fosse reduzida.

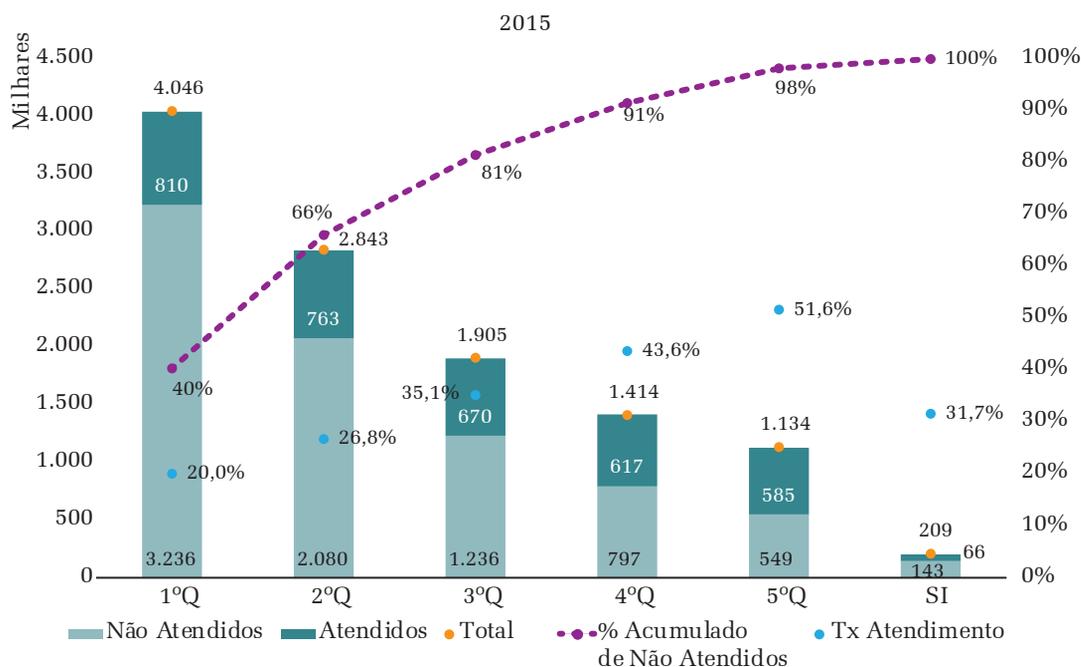


GRÁFICO 18

NÚMERO E PERCENTUAL ACUMULADO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NÃO ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA, POR QUINTIL DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

O Gráfico 18 também mostra o número de crianças de 0 a 3 anos não atendidas por quintil de renda, bem como o percentual acumulado dos não atendidos a cada quintil e a taxa de atendimento no ano de 2015. Observa-se que 40% das crianças não atendidas pertencem ao primeiro quintil, 66% aos dois primeiros quintis e 81% se concentram nos três primeiros quintis. Enquanto as famílias dos 20% mais pobres respondiam por 3,2 milhões de crianças não atendidas, as famílias dos 20% mais ricos respondiam por cerca de 550 mil crianças não atendidas; ou seja, há cerca de 6 vezes mais crianças não atendidas entre as famílias do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* do que entre as famílias do quinto quintil.

Dado esse quadro, apresenta-se a seguir uma breve análise de cenário para o crescimento do atendimento à população de 0 a 3 anos das famílias do quintil inferior, considerando o que é necessário ocorrer para que a brecha de acesso relativa à renda alcance o que preconiza o PNE na Estratégia 1.2.

Primeiramente, a brecha futura depende do que ocorrer ao longo do tempo com o atendimento nos dois quintis de renda considerados neste estudo (primeiro e quinto). Como visto anteriormente, o atendimento dos 20% mais ricos era de 51,6% em 2015 e, dos 20% mais pobres, de 20,0%. É sabido que a matrícula em creche de 0 a 3 anos é facultativa, portanto a taxa de cobertura nos dois quintis sempre irá depender da oferta, mas também do interesse dos pais ou responsáveis em matri-

cular as crianças nessa etapa do atendimento infantil. Qual seria esse interesse? Que parcela dos pais dos quintis inferior e superior deseja incluir seus filhos em creche? Conhecer essa preferência dos pais importa na medida em que ela coloca um limite natural à demanda por creche; uma vez que esse limite natural for alcançado, a taxa de cobertura deve se estabilizar. É de se esperar que haja diferenças de interesse dos pais em função da renda e, ainda, que o limite natural para o quintil superior esteja mais próximo de ser alcançado do que para o quintil inferior, visto que os 20% mais ricos já se encontravam com taxa de cobertura superior a 50% em 2015.

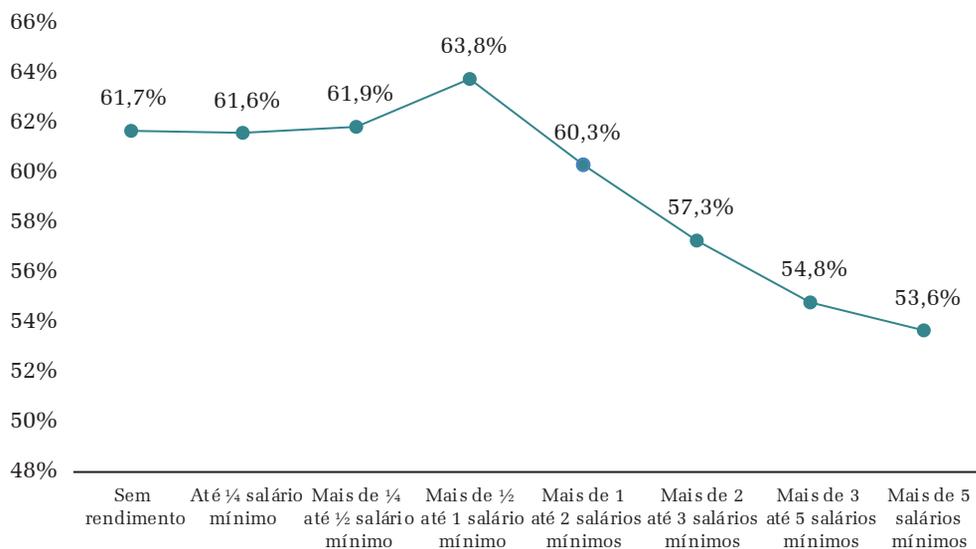


GRÁFICO 19

PERCENTUAL DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS INTERESSADOS EM CRECHE, POR FAIXA DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR *PER CAPITA* - BRASIL - 2015 (PNAD)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

A Pnad de 2015 contou com um suplemento especial que pesquisou vários aspectos dos cuidados dispendidos às crianças com menos de 4 anos de idade, entre os quais se investigou o interesse das famílias por vaga em creche ou escola, bem como as dificuldades encontradas para acessar tais serviços. Nessa pesquisa, perguntou-se ao responsável pela criança ou, na ausência dele, ao morador ou respondente do questionário, se havia interesse em matricular a criança de menos de 4 anos residente no domicílio em creche ou escola, no caso de esta ainda não estar sendo atendida. O Gráfico 19 mostra o percentual dos pais que manifestaram interesse em que suas crianças fossem atendidas em creche ou escola. Vê-se que, para as famílias com renda domiciliar *per capita* superior a 1 salário mínimo, o interesse cai de forma significativa, apresentando uma diferença (a menor) de cerca de 10 p.p. entre as famílias com renda *per capita* de ½ até 1 salário mínimo e aquelas com renda *per capita* superior a 5 salários mínimos.

Neste trabalho, as crianças de menos de 4 anos cujos pais declararam na Pnad de 2015 interesse em matriculá-las em creche ou escola compõem a *demanda manifesta*¹⁷. Além disso, define-se o conceito de *demanda efetiva não atendida*, que vem a ser a parcela dos pais ou responsáveis que, além de manifestar interesse pela creche, efetuou alguma ação concreta para conseguir a matrícula, mas sem lograr êxito¹⁸. O Gráfico 20 mostra a demanda manifesta e a demanda efetiva não atendida por quintil de renda domiciliar *per capita* para o ano de 2015.

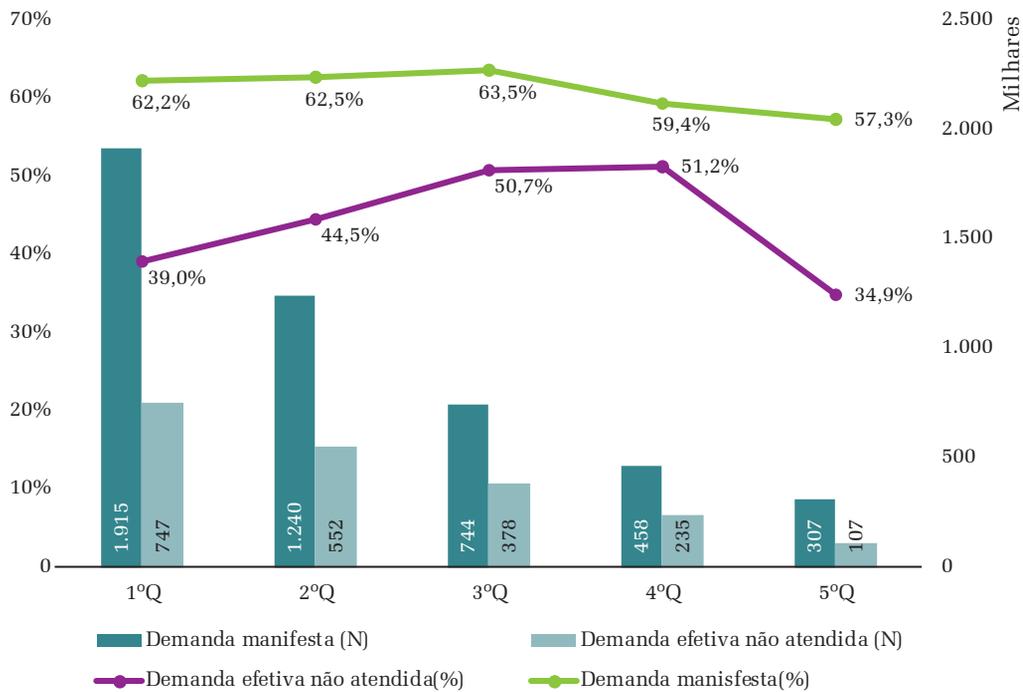


GRÁFICO 20

DEMANDA MANIFESTA E DEMANDA EFETIVA NÃO ATENDIDA POR CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* - BRASIL - 2015 (PNAD)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2015).

¹⁷ Esse é o termo utilizado no PNE, em sua Estratégia 1.3, na qual se estabelece a realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e de verificar o atendimento da demanda manifesta.

¹⁸ Foram levantadas na Pnad 2015 quatro tipos de ações: (i) Entrar em contato com a creche ou prefeitura/secretaria para obter informações sobre a existência de vagas; (ii) Inscrever a criança em uma fila de espera para vagas; (iii) Entrar em contato com parentes/conhecidos/amigos que poderiam ajudar a conseguir uma vaga ou; (iv) Entrar com ação judicial solicitando vaga.

Observa-se que a tendência de recuo do interesse (demanda manifesta) ocorre a partir do quarto quintil de renda, atingindo 57% do total das crianças não atendidas do quinto quintil, o que corresponde a cerca de 300 mil crianças. Além disso, vê-se que, para os 20% mais ricos, apenas 35% das crianças que ainda não eram atendidas tinham pais que declararam ter tomado alguma atitude para conseguir vaga, além de ter manifestado interesse pela creche (demanda efetiva não atendida). No primeiro quintil, a demanda manifesta foi de 62% das crianças de 0 a 3 anos não atendidas, o que corresponde a 1,9 milhão de crianças. Entre essas famílias mais pobres, a demanda efetiva não atendida alcançou 39% das crianças que se encontravam fora da creche/escola, ou cerca de 750 mil crianças¹⁹.

Desse modo, é plausível assumir a hipótese de que o quintil superior de renda, que em 2015 havia atingido 52% de atendimento de suas crianças, ainda não tenha atingido o patamar de cobertura, que corresponderia à demanda manifesta desse grupo, que seria de 57%, estando a 5 p.p. de fazê-lo²⁰. É possível, portanto, considerar um cenário de crescimento futuro da cobertura do quinto quintil que venha a se estabilizar em torno dessa taxa. A discussão a seguir assume essa hipótese, além de assumir que esse patamar da demanda manifesta se mantenha constante até 2024.

O Gráfico 21 apresenta as taxas de cobertura da população de 0 a 3 anos de idade para os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, entre 2004 e 2015, acompanhadas das projeções, até 2024, considerando a tendência do período e a trajetória desejável para o quintil inferior, de modo que seja alcançada a meta de redução da brecha de acesso para 10 p.p.²¹ Para que se alcance essa meta, considerando que a cobertura do quintil superior se estabilizará em torno de 58%, vê-se que o gradiente de crescimento da cobertura para o quintil inferior deve ser fortemente alterado em relação à tendência observada no período entre 2004 e 2015, de forma a alcançar a cobertura de 48% das crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil até 2024. Caso a tendência dos últimos anos se mantenha, a taxa tenderá a alcançar 28%, permanecendo uma brecha de 30 p.p., praticamente igual ao índice observado em 2013 (ver Gráfico 16).

¹⁹ No Brasil, a demanda manifesta correspondeu em 2015 a 4,7 milhões de crianças, tendo sido de 2,1 milhões o número de crianças cujos pais, além de manifestarem interesse, tomaram alguma atitude para conseguir vaga.

²⁰ Para o primeiro quintil, a distância da cobertura em 2015 (20%) para a demanda manifesta desse grupo (62%) encontra-se muito mais distante de se realizar, cerca de 40 p.p.

²¹ Para as estimativas e projeções apresentadas, foi utilizada a projeção da população por idade do IBGE de 2013.

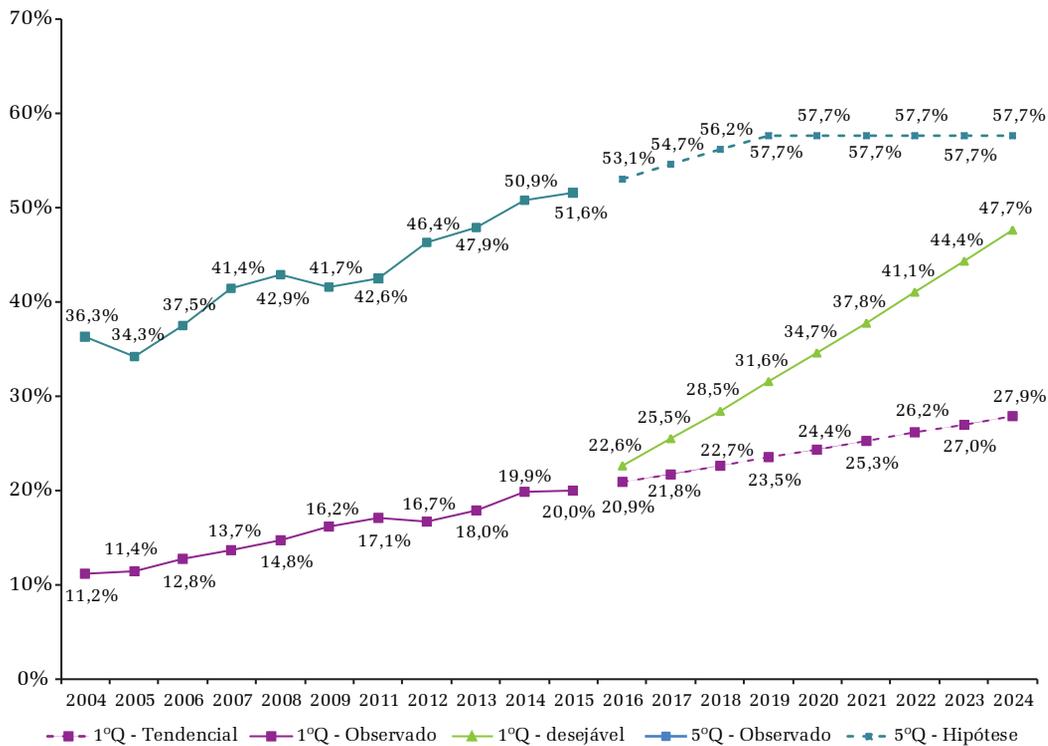


GRÁFICO 21

**TAXAS DE COBERTURA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA/
CRECHE E PROJEÇÕES, POR NÍVEL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL
(2004-2024)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

O Gráfico 22 mostra duas trajetórias para a brecha de acesso à educação infantil de 0 a 3 anos entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Caso a cobertura das crianças dos 20% mais pobres siga a trajetória desejada até 2024, o comportamento da brecha entre os quintis superior e inferior de renda será conforme mostrado por meio da linha verde. Caso se mantenha na trajetória de crescimento mais moderado, a brecha começará a diminuir apenas em 2020, chegando a cerca de 30 p.p. em 2024²², portanto muito aquém da meta de 10 p.p.

²² A projeção considera que o quintil superior terá cobertura estabilizada em torno de 58% e que haverá manutenção do crescimento da cobertura para o quintil inferior.

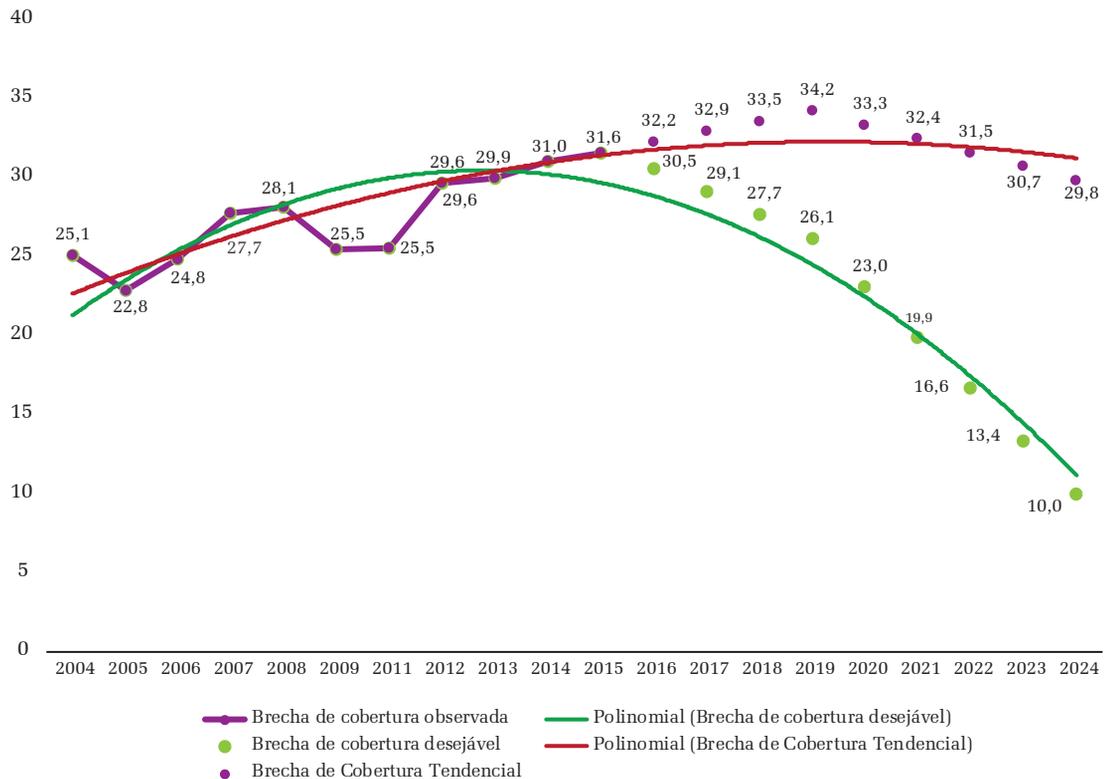


GRÁFICO 22

BRECHA E PROJEÇÃO DE COBERTURA DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS ENTRE O PRIMEIRO E O QUINTO QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL - 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

Os dois cenários para a trajetória de cobertura da população de 0 a 3 anos das famílias entre as 20% mais pobres implicam em diferentes esforços de inclusão dessa população no atendimento de creche/escola. O Gráfico 23 mostra o número de crianças atendidas para o primeiro e o quinto quintis de renda domiciliar *per capita*, bem como a projeção desse atendimento considerando os dois cenários discutidos anteriormente. Considerando a trajetória desejável para o quintil inferior, seria necessário alcançar a marca de cerca de 1,76 milhão de crianças atendidas, ou seja, mais que dobrar o atendimento atual, que é de cerca de 800 mil crianças. Isso significa incluir mais 950 mil crianças em atendimento de creche apenas no primeiro quintil. Se a trajetória futura de cobertura do primeiro quintil se mantiver na tendência do período entre 2004 e 2015, a marca de cerca de 1 milhão de crianças atendidas será alcançada, o que representa um esforço de inclusão de mais 200 mil crianças, insuficiente para a queda da brecha relativa à renda.

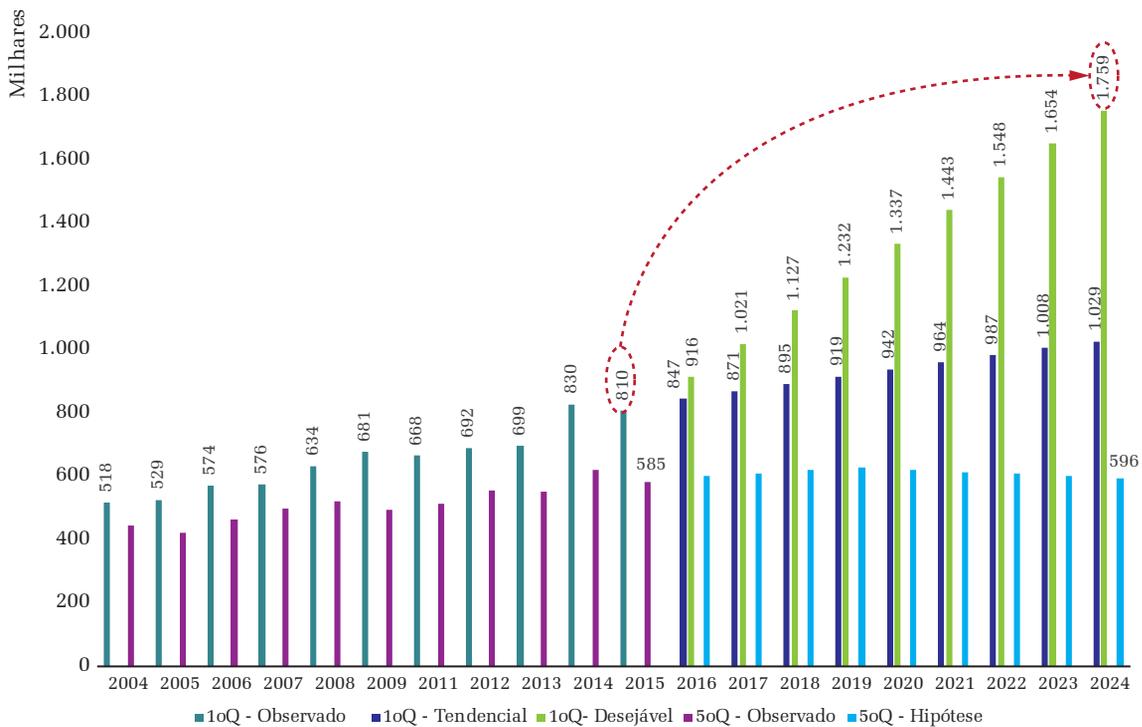


GRÁFICO 23

NÚMERO E PROJEÇÃO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM CRECHE/ESCOLA DOS PRIMEIRO E QUINTO QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

4 A INCLUSÃO NECESSÁRIA PARA O ATINGIMENTO DA META DE 50% DE COBERTURA PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS DE IDADE CONSIDERANDO A REDUÇÃO DA BRECHA DE ACESSO ENTRE OS 20% MAIS POBRES E OS 20% MAIS RICOS

Na seção anterior, analisou-se o esforço de inclusão de crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* para que a meta de redução da desigualdade de acesso com relação ao quintil superior fosse alcançada. Observou-se que seria necessário atingir a cobertura de 1,76 milhão de crianças do primeiro quintil de renda, o que significa a inclusão de cerca de 950 mil novas crianças na creche em relação ao ano de 2015. Mas qual o esforço de inclusão total e por quintil de renda para que o Brasil alcance a meta de 50% de cobertura de crianças de 0 a 3 anos?

As diferenças existentes no número total de crianças de 0 a 3 anos apresentadas anteriormente (Gráfico 18) e na taxa de atendimento entres os quintis de renda domiciliar *per capita* sugerem que o esforço de inclusão por quintil de renda deve

ser diferenciado. A condição imposta pela Estratégia 1.2, discutida na seção anterior, se aplicada, determina o número de crianças que devem ser incluídas no primeiro quintil de renda, cerca de 950 mil. Essa estimativa foi feita considerando a expectativa de inclusão futura do quinto quintil para que se atinja o patamar da demanda manifesta desse grupo, que seria de 58%.

O total de crianças de 0 a 3 anos projetado pelo IBGE para 2024 é de 10,5 milhões (Gráfico A 1 no anexo), o que projeta a Meta 1 de atendimento de 0 a 3 anos para cerca de 5,3 milhões de crianças em 2024 (Gráfico 24). Por outro lado, a população de 0 a 3 anos apresenta uma distribuição por quintil de renda praticamente constante ao longo do período entre 2004 e 2015 (Gráfico A 2 no anexo), o que permite assumir a hipótese de que tal distribuição se manterá praticamente inalterada até 2024.

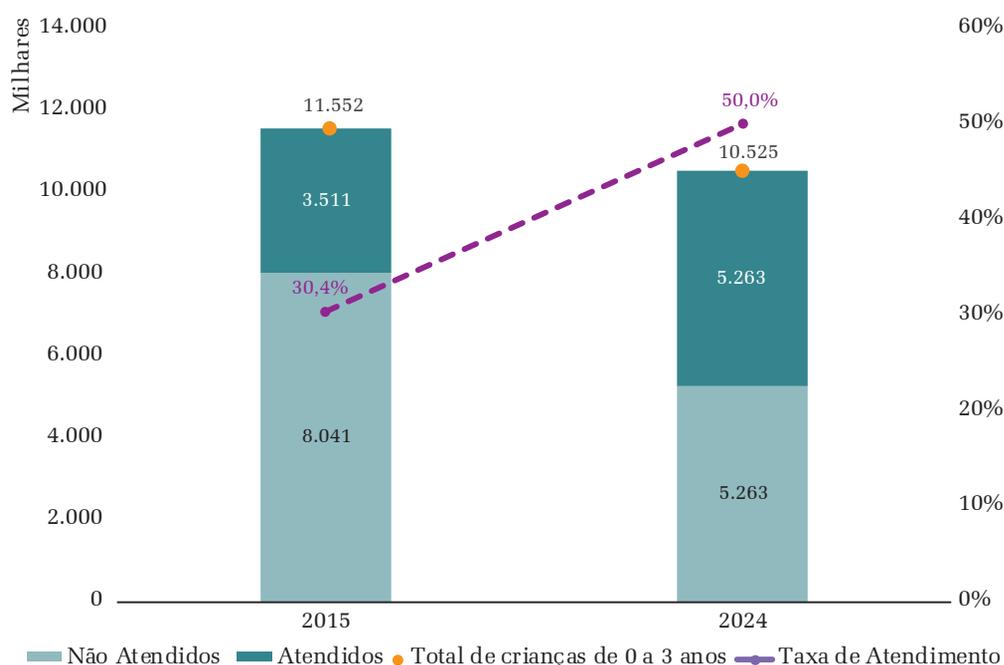


GRÁFICO 24

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e na projeção de população (IBGE, 2013).

Considerando a projeção da população de 0 a 3 anos para 2024, a expectativa de atendimento do quintil superior de 58%, a condição imposta pela Estratégia 1.2 de redução da desigualdade entre os quintis inferior e superior para 10 p.p. e a distribuição da população por quintil de renda conforme observado entre 2004 e 2015, é apresentado um cenário de atendimento da população de 0 a 3 anos por quintil de renda que realizaria, de forma plena, a Meta 1 do PNE.

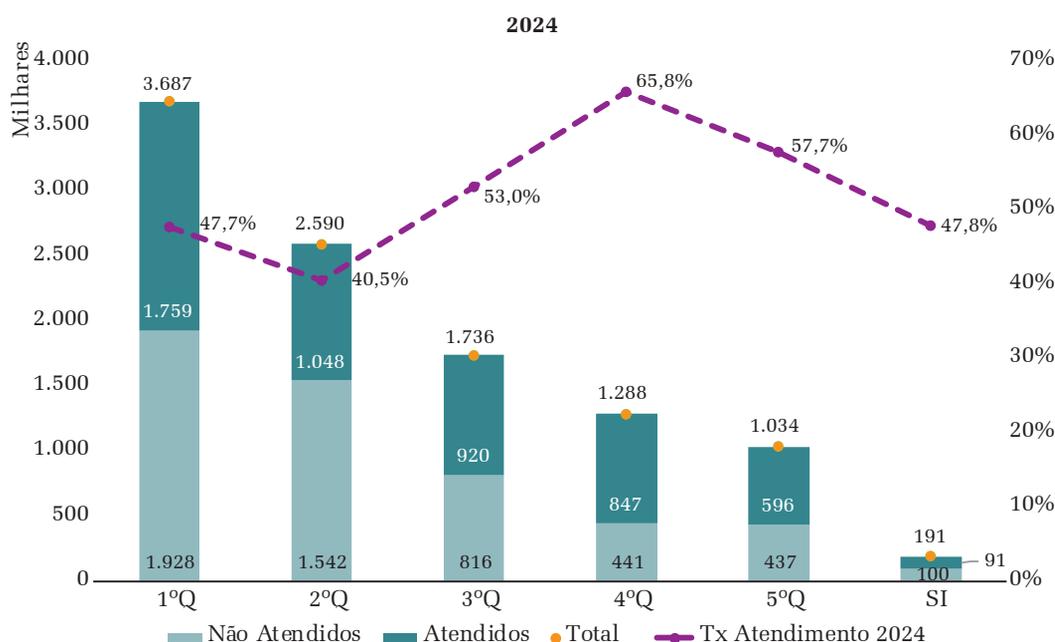


GRÁFICO 25

CENÁRIO DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS EM 2024, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e na projeção de população (IBGE 2013).

Considerando a brecha de atendimento de no máximo 10 p.p., o primeiro quintil deveria atingir a marca de 48% de cobertura, uma vez que o quintil superior deve estabilizar o seu atendimento em torno de 58% até 2024. Essa cobertura representará, em 2024, cerca de 1,8 milhão de crianças do primeiro quintil e cerca de 600 mil crianças do quinto quintil. Quanto aos demais quintis e ao grupo sem informação de renda, aplicou-se, na construção do cenário, a mesma distribuição dos atendidos entre esses grupos ocorrida em 2015, descontados os atendidos do primeiro e quinto quintis. Ou seja, se em 2024 tivermos 2,4 milhões de crianças do primeiro e quinto quintis atendidas em creche, as demais 2,9 milhões de crianças que devem estar sendo atendidas nos demais grupos de renda para que se atinja a meta de 5,3 milhões, se distribuídas entre os quintis de renda na mesma proporção que estavam em 2015, resultará nas estimativas apresentadas no Gráfico 25. Os gráficos A3 a A8 no anexo apresentam os cenários por quintil de renda, mostrando a previsão de atendimento em cada quintil de renda para o atingimento da Meta 1 do PNE.

Observe-se que as taxas de atendimento projetadas, com base nas hipóteses assumidas na construção desse cenário, ainda estariam aquém da demanda manifesta dos três primeiros quintis, que gira em torno de 63% (ver Gráfico 20); ou seja, ainda que esse cenário otimista de realização da Meta 1 do PNE se concretizasse, os 40% mais ricos ainda estariam em vantagem relativa no acesso à creche para suas crianças quando comparados aos demais quintis de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O monitoramento da Meta 1 do PNE por meio dos indicadores 1A e 1B implica em escolhas metodológicas que afetam de modo significativo o nível dos indicadores apurados. A seção 1 deste trabalho discutiu as escolhas feitas no âmbito dos relatórios de monitoramento do PNE publicados pelo Inep, mostrando as razões que levaram às mudanças metodológicas ao longo do recente período de monitoramento. Tais mudanças buscaram aperfeiçoar os indicadores de modo a refletir de modo mais fidedigno a realidade da cobertura escolar de educação infantil no Brasil. A limitação ainda presente na metodologia de cálculo dos indicadores, ao não considerar a etapa adequada à idade da criança, reflete em parte as práticas dos sistemas de ensino em seu esforço de ampliar o acesso à educação infantil. Espera-se que, com a evolução do sistema de ensino, a maior inclusão das crianças de 0 a 5 anos seja acompanhada também da adequação do atendimento à idade das crianças.

A cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos vem crescendo no Brasil sobretudo devido ao crescimento da oferta pública, que ampliou a sua participação entre 2004 e 2015 de 56% para 66% do total do atendimento, alcançando 2,3 milhões de crianças. O setor privado tem uma participação expressiva no atendimento, embora decrescente em termos relativos, chegando em 2015 a responder por 34% das matrículas, ou seja, 1,2 milhão de crianças. Tanto a oferta pública quanto a privada crescem em números absolutos, sendo maior no setor público. Esse fato é relevante na medida em que os segmentos mais pobres da população dependem sobretudo da oferta pública, que foi responsável por 90% do crescimento observado para o primeiro quintil de renda, por exemplo.

Já a cobertura de 4 a 5 anos por setor público e privado se apresenta praticamente constante ao longo do período entre 2004 e 2015, embora haja um pequeno avanço da participação do setor público na oferta em relação ao setor privado. A evolução do indicador 1A, portanto, pode ser explicada sobretudo pela queda no número de crianças de 4 a 5 anos, mais do que pela expansão do atendimento em pré-escola. Esse atendimento, inclusive, passou a ser compartilhado pelo atendimento em creche e no ensino fundamental em maior proporção a partir de 2009, possivelmente provocado pela obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos instituída pela EC 59, de novembro de 2009.

A desigualdade de atendimento às crianças de 0 a 3 anos entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos é crescente entre 2004 e 2015, alcançando 32 p.p. em 2015. O aumento da desigualdade se deu pelo maior número de crianças de 0 a 3 anos no primeiro quintil (cerca de 4 vezes mais), comparado ao quinto quintil, não ter sido compensado pelo maior ingresso ocorrido de crianças do primeiro quintil em creche/escola (cerca de duas vezes mais), quando comparado ao quinto quintil naquele período. Em 2015, havia cerca de 6 vezes mais crianças não atendidas entre as famílias do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* do que entre as famílias do quinto quintil.

Para que a desigualdade no atendimento escolar entre o primeiro e quinto quintis de renda caia, como preconiza a Estratégia 1.2 do PNE, é preciso que cerca de 950 mil novas crianças de 0 a 3 anos do primeiro quintil ingressem no atendimento

escolar, ou seja, significa mais que dobrar o atendimento atual, que é de cerca de 800 mil crianças, chegando ao atendimento de 1,8 milhão de crianças. O quinto quintil deverá alcançar em 2024 cerca de 600 mil crianças atendidas, atingindo o patamar de sua demanda manifesta (58%). Já os demais quintis, mantida a distribuição de 2015 dos atendidos, chegariam, respectivamente, a 1 milhão (segundo quintil), 920 mil (terceiro quintil) e 850 mil (quarto quintil). Em tal cenário, o Brasil atingiria a meta de 50% de suas crianças de 0 a 3 anos em creche/escola e reduziria a brecha relativa à renda para 10 p.p. entre os quintis superior e inferior. Mesmo que tal cenário otimista venha a se realizar, os 40% mais ricos ainda manteriam vantagem na cobertura das crianças de 0 a 3 anos quando comparado com os quintis inferiores da distribuição de renda, uma vez consideradas suas respectivas demandas manifestas.

A política educacional voltada para a ampliação do acesso à educação infantil de 0 a 3 anos deve criar critérios que priorizem a inclusão das crianças das famílias de maior nível de vulnerabilidade social. As famílias de baixa renda apresentam maior número de crianças menores de 4 anos, maior demanda manifesta por creche, maior número absoluto de crianças não atendidas e menor taxa de cobertura. Ainda, são mais dependentes da oferta pública para o atendimento escolar em creche/escola e possivelmente auferirão maiores ganhos sociais da oferta do serviço.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição

Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 2016. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 out. 2010, Seção 1, p. 17.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): microdados 2004-2015*. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/microdados.shtm>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101459>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2017: OECD indicators*. Paris: OECD, 2017.

ANEXO

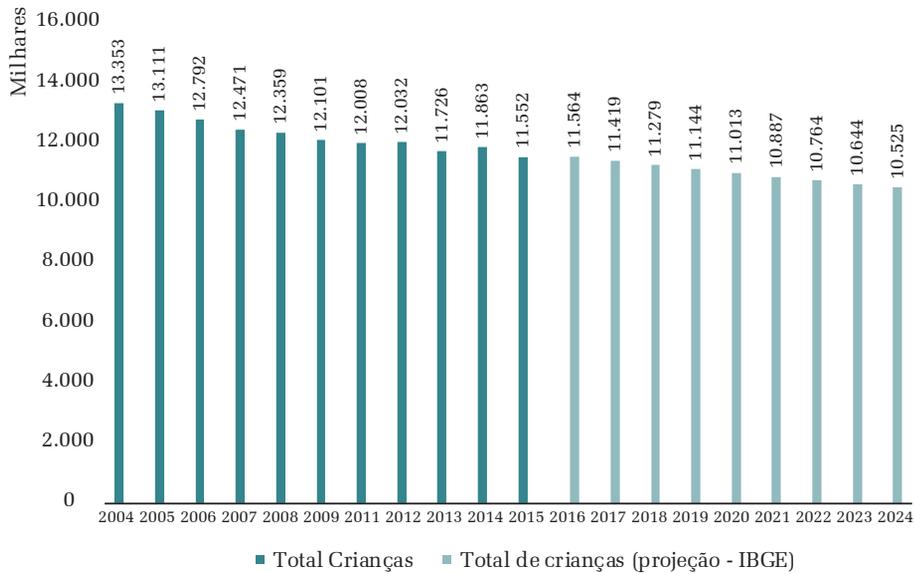


GRÁFICO A 1

ESTIMATIVA E PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE - BRASIL - 2004-2024

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e projeção da população (IBGE, 2013).

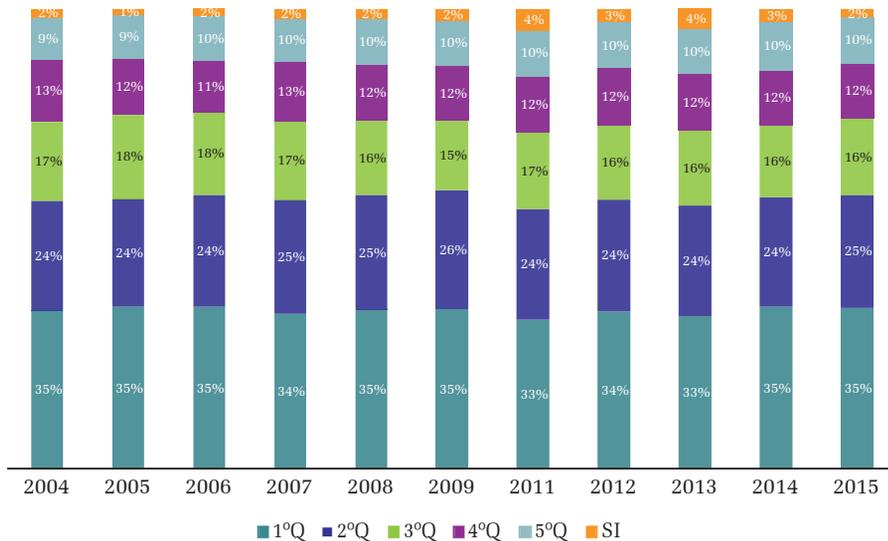


GRÁFICO A 2

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE, POR QUINTIL DE RENDA - BRASIL - 2004-2015

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015).

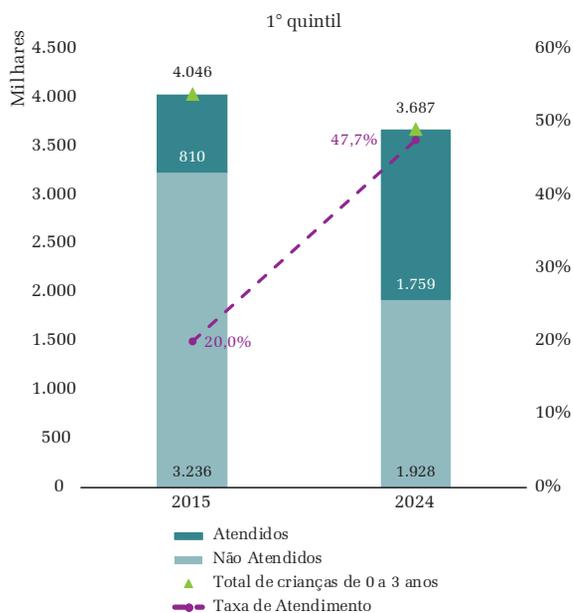


GRÁFICO A 3

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – PRIMEIRO QUINTIL

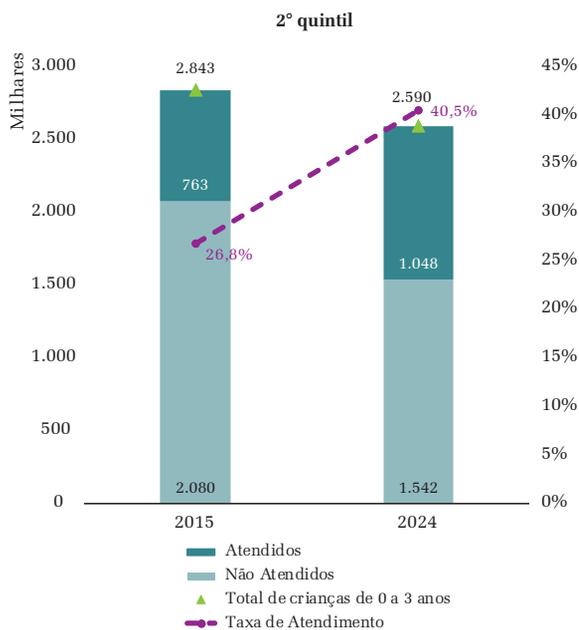


GRÁFICO A 4

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – SEGUNDO QUINTIL

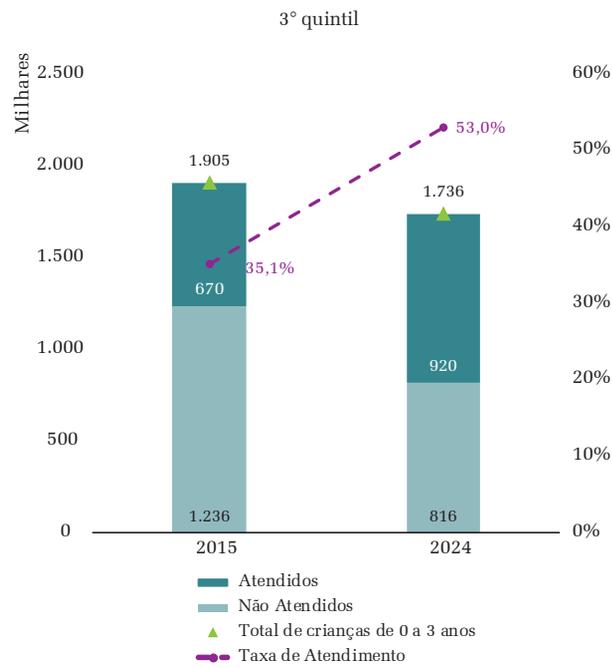


GRÁFICO A 5

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – TERCEIRO QUINTIL

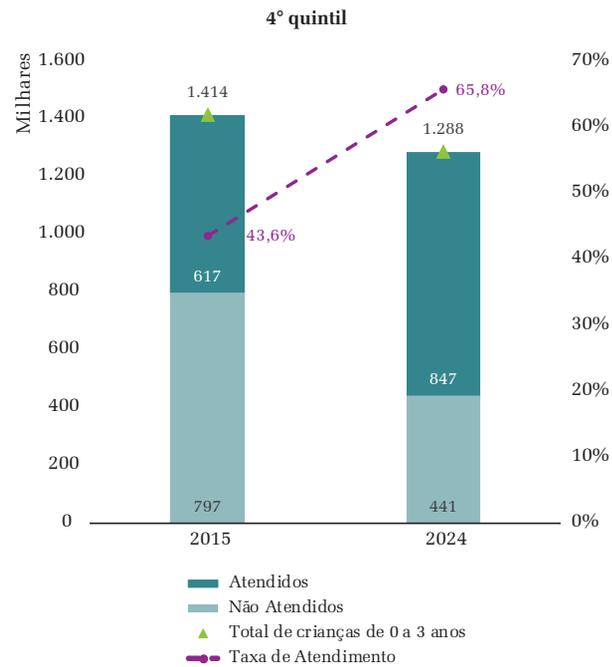


GRÁFICO A 6

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – QUARTO QUINTIL

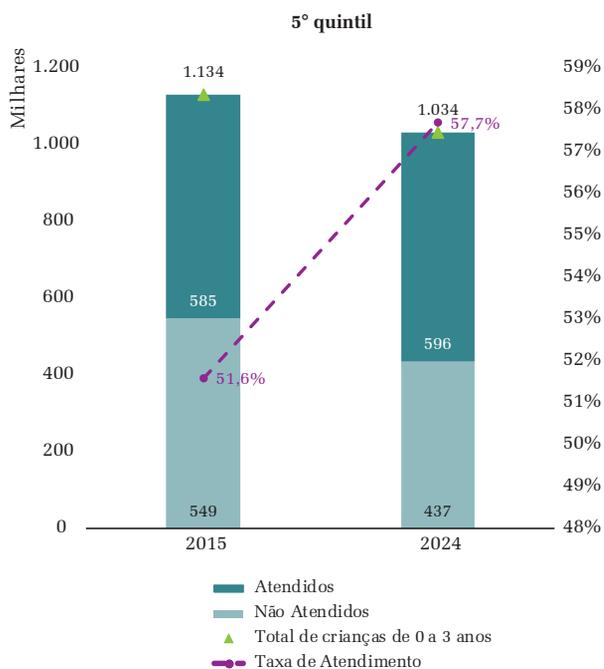


GRÁFICO A 7

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – QUINTO QUINTIL

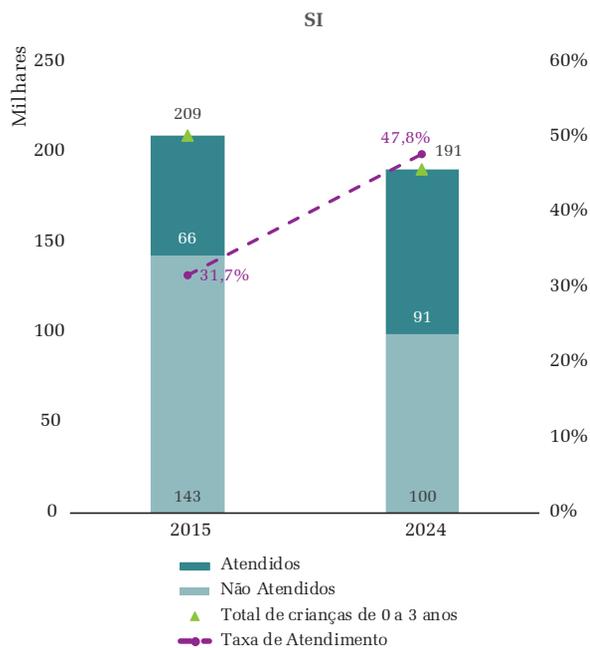


GRÁFICO A 8

NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS ATENDIDAS EM 2015 E META PARA 2024 – SI