

# Meta 2 - Educação Infantil: Oferta, Demanda e Medidas de Qualidade

Desigualdade de Acesso à  
Educação Infantil: Uma  
Análise da Meta 1 do PNE na  
Área de Atuação da Sudene

*Produto 1*



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ



**COORDENADOR GERAL**

Guilherme Irffi

**PESQUISADORA JÚNIOR**

Maitê Rimekká Shirasu

**ASSISTENTES DE PESQUISA**

Ana Cléssia Pereira Lima de Araújo

Isabel Christinie Fontgalland Rodrigues de Lima

Larissa Nascimento Carneiro

Maria Analice dos Santos Sampaio

Maria Odalice dos Santos Sampaio

Virna Vidal Menezes

**Universidade Federal do Ceará - UFC**

**Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

---

Shirasu, Maitê. Araújo, Ana. Lima, Isabel. Carneiro, Larissa. Sampaio, Maria. Sampaio, Maria. Menezes, Virna.

Desigualdade de Acesso à Educação Infantil:  
Uma Análise da Meta 1 do PNE na Área de Atuação da Sudene

Coordenador Geral: Guilherme Irffi.

1. Creche. 2. Pré-Escola. 3. Taxa de atendimento. 4. Sudene. I. Título.

CDD 330

54

---

## APRESENTAÇÃO

A educação infantil é a etapa da Educação Básica que contempla crianças na chamada Primeira Infância, sendo dever do Estado provê-la gratuitamente e com qualidade, conforme estabelece a CF nº 1988, a EC nº 53/2006 e LDB. Investir nessa fase da vida é importante não apenas por permitir a inclusão da mulher no mercado de trabalho e melhorar aspectos relacionados à saúde e nutrição da criança, mas principalmente, porque na primeira infância são adquiridas habilidades e competências que contribuem para o desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional do indivíduo impactando o seu futuro na escola, no mercado de trabalho e nas relações sociais. Essas habilidades amplificam os efeitos de outras habilidades, e assim, os investimentos efetuados nesse estágio permitiriam uma alta produtividade e poderiam contribuir com a redução da pobreza. Tendo isso em vista, o PNE, na sua meta 1, estabelece como prioridade a expansão do atendimento na Educação Infantil (creches e pré-escolas) durante a sua vigência. Sendo assim, o objetivo deste estudo é analisar o desempenho dos municípios nordestinos (recorte da Sudene) no atingimento dessa meta e, verificar o desafio que a esses se impõe para seu alcance. Para tanto, serão calculados indicadores de demanda e acesso à Educação Infantil para esses municípios usando como *proxy* da demanda potencial a estimativa populacional por faixa etária do SINASC e os indicadores de oferta do Censo Escolar. Os resultados mostraram que a depender do critério adotado para calcular esses indicadores e da fonte de dados utilizada, os municípios podem estar mais próximos ou mais distantes das metas de atendimento. Ademais, evidenciou-se um expressivo crescimento da oferta nessa etapa escolar, tanto de creche quanto de pré-escola, em razão tanto do aumento da oferta de matrículas, como também da redução da demanda potencial. Contudo, esse crescimento não foi igualitário, existindo grande desigualdade de acesso à educação às crianças de 0 a 5 anos entre os municípios estudados, em especial no atendimento em creches. Não obstante, com o fim do prazo de universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos em 2016 e a aproximação do final da vigência do PNE, não se vislumbra o alcance da meta do PNE em todos os municípios da região até 2024.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - TEL em Creches nos municípios da área de atuação da Sudene 2013 e 2019	39
Mapa 2 - TAE de crianças de 0 a 3 anos nos municípios da área de atuação da Sudene 2013 e 2019. ....	40
Mapa 3 - TEL em Pré-Escolas nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019. ....	41
Mapa 4 - TAE de crianças de 4 a 5 anos nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019. ....	41
Quadro 1 – Descrição dos Indicadores, TAE e TEL, para mensurar o acesso e a participação na EI. ....	27
Quadro 2 – Variáveis utilizadas para o cálculo dos indicadores de Acesso e Participação na Educação Infantil .....	30

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos indicadores de frequência, oferta e demanda potencial por creche na área de atuação da Sudene - 2007 a 2019.....	32
Gráfico 2 - Projeção da TEL em Creches até o final da vigência do PNE.....	32
Gráfico 3 - Evolução dos indicadores de oferta e demanda potencial por pré-escola na área de atuação da Sudene - 2008 a 2019.....	33
Gráfico 4 - Projeção da TEL em Pré-Escolas até o final da vigência do PNE.....	34
Gráfico 5 - Distribuição da TEL em Creches e da TAE de crianças de 0 a 3 anos dos municípios da área de atuação da Sudene 2019. ....	37
Gráfico 6 - Distribuição da TEL em Pré-Escolas e da TAE de crianças de 4 a 5 anos dos municípios da área de atuação da Sudene – 2019. ....	38
Gráfico 7 - Projeção do Atingimento da Meta 1A do PNE usando a TAE a crianças de 4-5 anos nos Municípios da área de atuação da Sudene.....	43
Gráfico 8 - Projeção do Atingimento da Meta 1A do PNE usando a TEL em pré-escolas nos Municípios da área de atuação da Sudene. ....	43
Gráfico 9 - Projeção do Atingimento da Meta 1B do PNE usando a TAE a crianças de 0-3 anos nos Municípios da área de atuação da Sudene.....	44
Gráfico 10 - Projeção do Atingimento da Meta 1B do PNE usando a TEL em creches nos Municípios da área de atuação da Sudene. ....	44
Gráfico A1 – Distribuição da TEL em Creches e da TAE de crianças de 0 a 3 anos dos municípios da área de atuação da Sudene 2019 (sem outliers). ....	52
Gráfico A2 – Distribuição da TEL em Pré-Escolas e da TAE de crianças de 4 a 5 anos dos municípios da área de atuação da Sudene 2019 (sem outliers).....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PIB per capita dos Estados da área de atuação da Sudene em 2010 e 2018.	23
Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano por Região em 1991 e 2010.....	23
Tabela 3 - Quantidade de Municípios por Estados na região do semiárido e na área de atuação da Sudene. ....	24
Tabela 4 - Evolução das matrículas na Educação Infantil nos municípios da área de atuação da Sudene – 2007 a 2019.....	25
Tabela 5 - Metas estabelecidas para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, PNE 2001–2011 e PNE 2014–2024.....	31
Tabela 6 - Indicadores de acesso à Educação Infantil por Estado 2019.....	35
Tabela 7 - Estatísticas Descritivas dos Indicadores de Acesso e Participação na Educação Infantil de 2019 na área de atuação da Sudene. ....	36
Tabela 8 - Amostra de municípios incluídos na análise da projeção de alcance da Meta 1. ....	42
Tabela A1 – Estatísticas Descritivas dos Indicadores de Acesso e Participação na Educação infantil de 2019 na área de atuação da Sudene (sem outliers). ....	53

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
1 INTRODUÇÃO.....	8
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	11
2.1 Marco Legal.....	11
2.2 Importância do aprendizado na primeira infância.....	14
2.3 Acesso e expansão da rede de educação infantil.....	16
2.4 Fatores determinantes das desigualdades no acesso.....	18
3 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	23
4 METODOLOGIA.....	26
5 BASE DE DADOS.....	28
5.1 Censo Escolar.....	29
5.2 SINASC.....	30
6 ANÁLISE SOBRE A DESIGUALDADE DE ACESSO.....	31
6.1 O Acesso à Educação Infantil por Unidade da Federação.....	34
6.2 O Acesso à Educação Infantil por Município.....	36
7 CONCLUSÕES.....	45
REFERÊNCIAS.....	47
APÊNDICE.....	52
ANEXO.....	53

## 1 INTRODUÇÃO

A educação infantil é a etapa da Educação Básica que contempla crianças na chamada Primeira Infância, 0 a 6 anos de idade. Nessa fase, segundo Cunha e Heckman (2007) há dois períodos fundamentais para o desenvolvimento de uma criança, o período sensível em que os investimentos para a produção de certas habilidades são mais produtivos; e o período crítico, por ser o único momento da vida de uma criança em que certas habilidades podem ser desenvolvidas.

Segundo Santos, Cipriano e Natal (2020), nessa fase, o desenvolvimento do cérebro é mais acelerado e concentra os momentos que são mais adequados para o desenvolvimento de circuitos cerebrais especializados (linguagem, atenção, memória etc.) que podem influenciar na aprendizagem e na socialização por toda a vida. Esse período é identificado como janelas de oportunidade, por Gomes (2011), caracterizando-se como a fase em que determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que qualquer outra etapa da vida, de modo que o seu não aproveitamento é considerado um desperdício de capital humano.

A importância dessa fase para o desenvolvimento da criança requer políticas públicas voltadas à primeira infância. Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, estabeleceu que é dever do Estado o provimento de educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de até 5 anos de idade. Enquanto a Lei nº 12.796/2013 ao alterar a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), tornou a educação obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. Em outros termos, pode-se dizer que a EC nº 53/2006 e a Lei nº 12.796/2013 funcionam como estímulo a universalização da pré-escola.

Assim, como política pública de primeira infância, o Brasil priorizou a matrícula em creches e pré-escolas, conforme apontado no atual Plano Nacional da Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 com vigência de 2014 a 2024. Elaborado pela União, é tomado como referência para elaboração dos planos das demais esferas do governo. A primeira meta do PNE tem como foco o atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade na Educação Infantil, traduzindo-se em dois objetivos: garantir que, pelo menos, 50% das crianças até 3 anos estejam matriculadas em creches



até 2024, final da vigência do PNE; e que até 2016, o acesso à pré-escola para crianças de 4 a 5 anos fosse universalizado.

O alcance desses objetivos é fundamentado em 17 estratégias que incluem a expansão da oferta de vagas, melhoria da infraestrutura física das escolas e creches, políticas inclusivas e de colaboração interfederativa, levantamento de demandas por creche, redução das desigualdades econômicas e territoriais, avanço na formação de profissionais para Educação Infantil (EI), entre outras.

Ao se analisar a cobertura da EI, verifica-se que o cumprimento da Meta 1 do PNE, ainda, é um desafio. O objetivo de universalizar o acesso à pré-escola em 2016 não foi alcançado e o indicador da frequência em creches ainda está longe de atingir a meta. Segundo o Relatório de Monitoramento das Metas do PNE de 2020, é preciso incluir cerca de 1,5 milhão de crianças em creches e 330 mil crianças na pré-escola para se atingir as metas previstas.

Conforme apontado nesse relatório, no Brasil, existem fortes desigualdades regionais de acesso à EI, em especial na cobertura de creches onde as matrículas não são obrigatórias e grande parte da demanda é oriunda de famílias de baixa renda. De acordo com o Relatório de Monitoramento das Metas do PNE de 2018, no caso das creches, a região Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam uma cobertura baixa e intermediária relativamente as regiões Sul e Sudeste. Em 2016, 39,2% e 37,5%, respectivamente, da população de 0 a 3 anos de idade estavam na creche nessas regiões, enquanto no Nordeste apenas 28,8% das crianças nessa faixa etária frequentavam creches.

Essas desigualdades de atendimento estão presentes também dentro de cada região. Ainda de acordo com os dados do Relatório do PNE de 2018, o estado do Ceará, apresentou em 2016 um percentual de frequência em creche de 36%, superior ao alcance nacional de 31,9%. Em Sergipe, por sua vez, apenas 24,3% da população de 0 a 3 anos de idade frequentava creche. Verifica-se assim que, embora ambos os estados sejam nordestinos apresentam grande disparidade de atendimento nessa etapa.

Quanto ao indicador de cobertura das crianças de 4 e 5 anos de idade, o relatório apresentou uma redução da desigualdade regional no país, com a região Nordeste se destacando no aumento relevante da sua cobertura de 76,8% em 2004 para 94,9% em 2016. No entanto, ainda se evidencia a desigualdade inter-regional e intra-regional.

Enquanto, o Piauí praticamente já universalizou a pré-escola, com 99,2% das crianças nessa faixa etária atendidas, apenas 88,7% dessas crianças em Alagoas estão nessa etapa de ensino, média inferior a nacional, de 91,5%.

A partir dessa análise, percebe-se que os indicadores nacionais podem não traduzir, necessariamente, a demanda por EI em outras esferas do governo. Dependendo das características e necessidades locais, o alcance da meta do PNE, medido pelos indicadores de acesso, pode diferir bastante do atingido em nível nacional e regional. Como a oferta da EI é dever dos municípios, essa análise micro torna-se importante para subsidiar as decisões dos gestores públicos locais situando-os quanto a sua situação relativa aos demais municípios.

Em particular, os indicadores de acesso dos Estados da região Nordeste chamam atenção pelas disparidades intrarregionais na oferta dessa etapa de ensino. O Nordeste contém 20% do território brasileiro e cerca de 27% da população do país, segunda região com maior proporção populacional de acordo com as estimativas de 2020 do IBGE. Além disso, a região concentra 14,48% da produção nacional total, segundo o Banco do Nordeste (2019)<sup>1</sup>. Todavia, apesar da sua relevância, a região continua tendo a pobreza como uma das suas características mais marcantes.

Tendo isso em vista, o objetivo deste estudo é analisar o desempenho dos municípios nordestinos no alcance das metas do PNE referente a EI e, com isso, verificar o tamanho do desafio que a esses se impõe para seu alcance. Para tanto, serão calculados indicadores de demanda e acesso à EI para esses municípios considerando como Nordeste a classificação da Sudene que inclui além dos municípios dessa região, alguns municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo listados no anexo. Para medir a demanda potencial por EI, será usada como *proxy* a estimativa populacional por faixa etária e por ano a nível de município obtida no Sistema de Nascidos Vivos (SINASC). Já os indicadores de acesso à essa etapa de ensino utilizarão dados do Censo Escolar.

Dessa forma, optou-se em estruturar este estudo em seis seções, além desta introdução. A segunda seção trata da revisão da literatura com descrição dos marcos

---

<sup>1</sup> Diário Econômico Etene disponível em [https://www.bnb.gov.br/documents/1342439/5804193/117\\_02\\_12\\_2019.pdf/8f2ab569-ac5c-4f8a-0521-f9a07aefcc2b](https://www.bnb.gov.br/documents/1342439/5804193/117_02_12_2019.pdf/8f2ab569-ac5c-4f8a-0521-f9a07aefcc2b).

legais da EI, da importância do aprendizado na primeira infância, das questões relacionadas à oferta e a demanda nessa etapa de ensino; e dos fatores determinantes das desigualdades de acesso. A terceira seção dispõe a caracterização da amostra analisada neste estudo. As seções seguintes apresentam a metodologia usada para calcular os indicadores educacionais e descrevem as bases de dados. Por fim, são discutidos os resultados e tecidas as considerações finais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Marco Legal

O direito à educação para crianças na primeira infância deu um grande passo em 1988 com a aprovação da Constituição Federal, assegurando o dever de o Estado garantir EI, em creche e pré-escola, às crianças de até 6 anos de idade (Art. 208). No seu Art. 227, estabelece ainda que é “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, (...) além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Em 1991, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), caracteriza as crianças e os jovens como um grupo que deve ter preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas, além de confirmar, novamente, o dever do Estado em assegurar o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade (ECA, artigo 54, inciso IV).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, concretizou a concepção de EI como primeira etapa do ensino básico e que ela seria oferecida em creches, para crianças até 3 anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de 4 e 6 anos. Além disso, o atendimento a essa faixa etária torna-se de responsabilidade dos municípios (Art. 11, inciso V). Cabendo a esses, a tarefa de “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino”, segundo disposto no inciso IV desse mesmo artigo.

A LDB também atribuiu à União o estabelecimento de competências e diretrizes para a EI, pelas quais o currículo escolar se orientaria, de modo a assegurar que as crianças teriam uma formação básica comum (Art. 9). Nesse sentido, em 1999, surgem as

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI), as quais estabelecem normas para nortear o planejamento curricular das instituições visando o desenvolvimento da criança. As normas foram discutidas e fixadas pelo Conselho Nacional de Educação, de caráter mandatório, ou seja, devendo ser atendidas por instituições públicas e privadas de EI.

Em 2001, foi instituído o primeiro Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172) após a Constituição Federal de 1988, que tinha como diagnóstico para a EI a existência de uma elevada demanda decorrente da necessidade de a família ter instituições responsáveis pelo cuidado e educação dos filhos pequenos, em especial, para aquelas com pais que trabalhavam fora de casa. Porém, já se vislumbrava a importância do investimento nessa fase da vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores sob o risco de desperdiçar um imenso capital humano. Nesse contexto, estabelece-se como meta para a EI: (a) ampliar a oferta de forma a atender, até 2006, a 30% da população de 0 a 3 anos e 60% da população de 4 e 6 anos e, (b) até 2010, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 6 anos.

Cinco anos após a aprovação desse PNE, a LDB foi alterada por meio da Lei nº 11.274/06. Dentre as alterações, destaca-se que a idade para entrar no ensino fundamental baixou de 7 para 6 anos de forma que essa etapa passou a durar 9 anos, ampliando o tempo da educação compulsória. Como consequência, a EI passa a concentrar esforços em crianças de 0 a 5 anos de idade.

No ano seguinte, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um instrumento de financiamento da educação básica. Esse fundo substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) aprovado meio Emenda Constitucional nº 14, em 1996, com validade de 10 anos. O Fundeb vigorou até 2020 e ampliou o alcance do fundo anterior, incluindo além do ensino fundamental, a EI, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Em 2009, com foco no objetivo da universalização da EI, a participação das crianças na escola passa a ser obrigatória para aquelas entre 4 e 5 anos (pré-escola), de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/2009, incluindo essa alteração na LDB

somente em 2013 com a Lei nº 12.796/13 que consagra plenamente essa obrigatoriedade, cabendo aos municípios a sua organização e implementação até 2016.

O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/14, para o período entre 2014 e 2024, apresentou 20 metas, sendo apenas uma específica para a EI, a qual determinava a universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e a ampliação da oferta de creches atendendo, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final do período de vigência. Em outros termos, pode-se dizer que o PNE 2014-2024 reafirmava a Emenda nº 59/2009, no que se refere a pré-escolas, e estabeleceu metas semelhantes as incluídas no plano anterior.

O Marco Legal da Primeira Infância, aprovado por meio da Lei nº 13.257 de 2016, estabelece como grupo prioritário as crianças de 0 a 6 anos na formulação de programas e políticas, assim como o ECA (1991). Algumas das principais inovações que a lei trouxe foram a garantia do direito de brincar e a instituição igualitária das responsabilidades entre os pais e responsáveis, promovendo, inclusive, uma ampliação da licença-paternidade, além da qualificação de profissionais a aspectos da primeira infância.

Ao longo dos anos, a ampliação dos princípios definidos pela DCNEI, em 1999, mostrou-se necessária, proveniente de um amadurecimento das composições da ideia do “ser criança”, que engloba não somente atividades educativas mecânicas, mas atividades que necessitam de estímulos criativos. Dessa forma, definiu-se que as interações e as brincadeiras deveriam compor a base curricular, o que resultou na da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017.

Em 2020, a discussão legal relacionada à primeira infância se concentrou na aprovação da Emenda Constitucional nº 108, conhecida como Novo Fundeb. Nesse texto, consta a priorização da distribuição de recursos à EI e, ainda, prevê a elevação da contribuição da União de 10% para 23%, a qual será atingida de forma gradual até 2026. Segundo a nova forma de distribuição, 50% dos recursos globais oriundos da complementação da União para o alcance do mínimo do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) serão destinados à EI, conforme Art. 28 da Lei Nº 14.113, e considerará: I - o

déficit de cobertura, baseando-se na oferta e na demanda anual pelo ensino; e, II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

Diante dessa contextualização, pode-se inferir que, a partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira pactuou, por meio de diversos instrumentos e leis, o direito das crianças à educação. Resta, então, o desafio de implementá-los igualmente em todo o país, de modo que o direito constitucional previsto possa garantir o acesso de qualidade à EI e, assim, propiciar a todas as crianças maiores igualdades de oportunidades no começo da vida.

## **2.2 Importância do aprendizado na primeira infância**

A importância das instituições de primeira infância teve origem no ingresso das mulheres no mercado de trabalho (GOMES, 2011; ARAÚJO, GAMA E SILVA, 2013; SILVA E TAVARES, 2016), surgindo as creches como um local de apoio às crianças durante o período em que as mães estivessem trabalhando. Conforme Silva e Tavares (2016), as creches eram frequentadas por crianças socioeconomicamente desfavoráveis, definidas como espaço de cuidado de crianças em situação de pobreza (NASCIMENTO, 2010). Ademais, essas instituições tinham como papel a assistência social, em que o atendimento era meramente assistencialista, relacionado a cuidados físicos, saúde e alimentação, não sendo, portanto, pautado na educação (GOMES, 2011).

Na atualidade, há uma ressignificação sobre a oferta do ensino infantil, especificamente relacionada às creches. A concepção institucional da creche foi ampliada, tornando-se não mais apenas um espaço de cuidados básicos, mas também favorecendo em diversos aspectos o desenvolvimento infantil, cognitivo, psicomotor, afetivo e psicossocial. Com a crescente demanda de pais e responsáveis pela inserção dos filhos nessas instituições, a creche foi incluída nas políticas públicas do Ministério da Educação e assegurada no sistema educacional pela LDB, reconhecendo-a como nível da EI (ARAÚJO, GAMA E SILVA, 2013). Dessa forma, Evans e Kosec (2011) destacam que essa transição foi essencial para que as creches fossem vistas como um estabelecimento de ensino, e não apenas como um local de apoio enquanto as mães trabalham.

A partir dos avanços na EI e mudança de concepção quanto às creches, passando de um espaço predominantemente assistencial para um pautado como educativo, discute-se o impacto dessa etapa inicial da educação básica no desenvolvimento das crianças. Ressalta-se que as primeiras experiências da criança, ou seja, seus primeiros aprendizados, afetam seu posterior desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional. Assim, a EI é etapa de extrema importância para o desenvolvimento das habilidades das crianças, sendo pautada na interação com o meio. De acordo com Vygotsky (1998) a criança aprende e depois se desenvolve, portanto, o desenvolvimento humano se dá pela aprendizagem de tudo aquilo que o ser humano construiu socialmente ao longo da história.

Piccinin (2012) afirma que entre o primeiro e o terceiro ano de idade, a qualidade de vida da criança é fator determinante em relação às contribuições que, quando adulta, ela oferecerá à sociedade, exercendo, portanto, grande influência sobre seu desenvolvimento futuro. Além disso, caso essa fase ainda inclua suporte para outros desenvolvimentos, tais como habilidades adaptativas, aspectos socioemocionais, desenvolvimento da linguagem e crescimento cognitivo, as relações sociais e a vida escolar da criança serão bem-sucedidas e fortalecidas.

Nesse sentido, o ensino infantil exerce um papel fundamental uma vez que o processo educacional é composto por diversas fases, onde são desenvolvidos diferentes aspectos dos indivíduos (HECKMAN, 2000; CARNEIRO E HECKMAN, 2003; e, CUNHA et al., 2006). Destaca-se que algumas habilidades são bastante sensíveis durante esse período, e uma vez que esse é ultrapassado, torna-se extremamente difícil e custoso desenvolvê-las. Assim, intervenções de alta qualidade na primeira infância promovem habilidades e são capazes de enfrentar as desigualdades em sua fonte, enquanto remediações em idades mais avançadas, com déficit nessas habilidades, podem ser custosas e menos efetivas (HECKMAN, 2008; CUNHA e HECKMAN, 2006).

No que concerne a essas fases citadas anteriormente, Cunha e Heckman (2007) analisaram diferentes ciclos de vida de uma criança, implementando um modelo para captar os mais diversos retornos nesses ciclos, permitindo que sejam observados períodos ótimos nos quais a criança desenvolve certas habilidades. Dessa forma, os autores definiram dois períodos fundamentais para o desenvolvimento de uma criança. O

primeiro é o “período sensível” onde os investimentos para a produção de certas habilidades são considerados mais produtivos. O segundo é o “período crítico”, é considerado uma época única da vida de uma criança em que certas habilidades podem ser desenvolvidas. As habilidades adquiridas amplificam os efeitos de outras habilidades, dessa forma, os investimentos efetuados em um estágio permitem uma alta produtividade, já que as habilidades pré-adquiridas facilitam a assimilação de outras habilidades futuras, elevando a produtividade dos investimentos nas etapas seguintes.

Ainda tratando das habilidades, Knudsen (2004) afirma que as habilidades humanas são adquiridas através de uma sequência de “períodos sensíveis”, que seria uma época em que os seres humanos possuiriam uma sequência hierárquica de momentos ótimos em sua vida para receber influências do ambiente. O autor reitera que nos primeiros anos de vida as competências cognitivas, sociais, emocionais e linguísticas são fortemente influenciadas pelas primeiras experiências da criança que está em desenvolvimento, sendo que contribuem significativamente para o sucesso profissional desse futuro adulto.

Em suma, a literatura tem mostrado que investir nessa etapa de ensino é importante não apenas por permitir a inclusão da mulher no mercado de trabalho e melhorar aspectos relacionados à saúde e nutrição da criança, mas principalmente, porque na primeira infância são adquiridas habilidades e competências que contribuem para o desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional da criança impactando o seu futuro na escola, no mercado de trabalho e nas relações sociais. Ademais, essas habilidades amplificam os efeitos de outras habilidades, e assim, os investimentos efetuados nesse estágio permitiriam uma alta produtividade e poderiam contribuir com a redução da pobreza.

### **2.3 Acesso e expansão da rede de educação infantil**

De acordo com Ferreira (2016), a ampliação no número de vagas em EI no cenário brasileiro, deu-se especialmente pela alteração feita na LDB pela EC 59/2009, que torna obrigatório o ensino pré-escolar para as crianças com idade entre 4 e 5 anos. Ao analisar o período de 2001 a 2014, observa o aumento de matrículas na rede infantil de ensino, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Norte, acréscimos 61,61% e 47,90%, respectivamente.



Desse modo, em geral, verificou-se aumentos no percentual de crianças de 0 a 5 anos de idade matriculadas em creches e pré-escolas. Segundo dados da PNAD 2019, 35,6% das crianças de até 3 anos estavam participando de creches, um crescimento de 5,2 p.p. se comparado à 2016, e, entre as crianças de 4 a 5 anos, 92,9% frequentavam a pré-escola, 2,7 p.p. a mais do que em 2016.

Apesar dessa ampliação e da responsabilidade do Estado atender o direito das crianças à EI, previsto expressamente nos artigos 205 e 207 da Constituição Federal de 1988, a realidade escolar permanece distante da previsão legal, uma vez que existe excesso de demanda por vagas na EI. Com relação às creches, por exemplo, o número reduzido de vagas e de professores, bem como a falta de espaços adequados para abrigar as crianças compõem toda uma infraestrutura deficitária que contribui para agravar o problema (SILVA e STRANG, 2020).

Em relação à demanda nessa etapa de ensino, o PNE estabelece diversas estratégias para mapeá-la e monitorá-la, destacando-se o levantamento periódico e publicação da demanda geral por creche para a população de 0 a 3 anos, que tem como objetivo planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta<sup>2</sup>. Conforme Ximenes e Grinkraut (2014) ao identificar a demanda, antes ou durante a formulação de planos locais, será possível determinar objetivos de acordo com a realidade de exclusão em cada contexto. Ademais, se as estratégias de demanda do PNE forem implementadas, será possível assegurar o atendimento de toda a demanda manifesta e até ultrapassar a meta mínima de 50% definida na legislação.

A oferta, por sua vez, segundo Corrêa (2003), pode ser prejudicada se não estiver alinhada à demanda, pois não se sabe quantas famílias desejam matricular seus filhos nessa etapa de ensino, ainda mais quando ela não é obrigatória, o que pode eximir o Estado do dever de oferecer vagas a todos que pretendem demandar esse serviço. A autora salienta, a importância de priorizar a universalização do acesso ao ensino ante a qualidade. Dado que o foco prioritário na qualidade perante o problema da falta de acesso, pode

---

<sup>2</sup> Define o quanto a meta mínima estipulada na lei se aproxima da totalidade do direito de cada criança que possui prerrogativa de acesso à EI em creche de qualidade no país.

gerar desigualdades e até mesmo exclusão, formando centros de excelência enquanto ainda existem crianças sem acesso à EI.

Nesse cenário, Baggio, Barros e Freitas Júnior (2019) apontaram que os municípios brasileiros com maior necessidade de instituições escolares da primeira infância, aqueles que apresentam maior proporção de crianças, de taxa de fecundidade e de gravidez na adolescência são os que precisamente possuem menor capacidade de ofertar esse serviço. Em contrapartida, variáveis relacionadas à população que vive em área urbana e densidade demográfica do município apresentaram-se positivamente significativas, o que torna a urbanização um fator de fortalecimento para a elevação da proporção de crianças na creche e pré-escola.

Assim, a concretização do direito à EI no Brasil, diz respeito, por um lado, a busca por matrículas nos estabelecimentos de ensino, por ser um direito da família e da criança, e por outro lado, ao dever do Estado de garantir essa oferta. No entanto, apesar da ampliação do acesso à essa etapa de ensino, nos últimos anos, por meio de políticas públicas voltadas para esse fim, a demanda por creches e pré-escolas não é compensada pela quantidade de vagas disponíveis. Sendo, portanto, necessária a busca da ampliação da garantia desse direito por meio da implementação das estratégias do PNE, visando um planejamento público condizente com a real dimensão da demanda.

#### **2.4 Fatores determinantes das desigualdades no acesso**

O PNE, aprovado em 2014, sustenta a legitimidade quanto à efetivação do direito à EI. Nesse plano, a meta 1 estabelece medidas com prazos e estratégias para atender 50% crianças na creche e 100% na pré-escola. Contudo, conforme visto anteriormente, o direito ao acesso à essa etapa de ensino assegurado pela previsão legal, não significa que esteja plenamente concretizado, visto que parcela da população não está incluída no sistema educacional mesmo com a expansão da oferta observada nos últimos anos. Diante disso, surge na literatura a discussão sobre a efetivação desse direito em diferentes contextos, buscando identificar as disparidades no acesso do ensino infantil e compreender a insuficiência de vagas para atender a demanda educacional.

Nessa perspectiva, destaca-se que o aumento do atendimento na EI não se deve somente ao crescimento das vagas ofertadas, mas também à redução do contingente

populacional nessa faixa etária. Apesar disso, os desafios em direção aos percentuais de cobertura visados são grandes, e ainda mais acentuados pelas desigualdades regionais, entre áreas rurais e urbanas, rendimento familiar e raça/cor da população. Assim, não obstante à tendência de ampliação do acesso à EI se manter, as desigualdades entre os grupos diversos da população também permaneceram, especialmente no que diz respeito às creches (CAMPOS, ESPOSITO E GIMENES, 2014).

Dessa forma, pode-se inferir que o acesso à EI ainda é restrito, uma vez que além de existir um processo de exclusão que reflete a falta de vagas, existem também problemas relacionados às condições de acesso. Coutinho e Silveira (2016), investigando o perfil de atendimento da EI na cidade de Florianópolis e as políticas de acesso à creche no período de 2001 a 2015, observaram a insuficiência das políticas de atendimento às crianças de 0 a 3 anos, principalmente entre os mais pobres, negros e os residentes nas áreas rurais. Apesar da taxa de acesso à creche em Florianópolis ter sido superior ao percentual de crescimento no Brasil, foram observadas áreas que necessitam de políticas de ampliação específicas.

Com o objetivo de mensurar o grau de desigualdade de oportunidades nos serviços de creche e pré-escola, Foguel e Veloso (2014) constroem um índice de oportunidade baseado no índice de oportunidades humanas de Barros *et al.* (2009), em que inclui não apenas a frequência na EI, mas também a escolha dos pais de não matricular as crianças em creches ou pré-escolas. Os resultados indicam grandes diferenças entre o índice de oportunidade e o índice de oportunidades humanas para as crianças de 0 a 3 anos de idade e diferenças menores para as crianças de 4 a 6 anos. Segundo os autores, isso pode estar relacionado aos pais que preferem não matricular seus filhos nas creches, destacando que à medida que as crianças crescem, a proporção de crianças que não frequentam à escola devido à escolha dos pais reduz, o que indica que a pré-escola pode estar mais perto de uma oportunidade básica do que uma creche. Também verificaram que, o perfil da criança que está no grupo mais desfavorecido de oportunidades é não-branca, pertence à família com renda per capita abaixo da média e cujo chefe não completou o ensino fundamental.

Alguns aspectos relacionados às desigualdades de acesso à EI são também apontados no estudo de Campos, Esposito e Gimenes (2014), que analisa os objetivos e

estratégias da meta 1 do PNE sobre a EI em creches e pré-escolas. Em termos regionais, por exemplo, embora o percentual de crianças de 0 a 3 anos tenha aumentado entre 2004 e 2013 em todas as regiões, é observado patamares bastante desiguais, uma vez que, enquanto na região Norte o aumento foi de 8,6% para 12,7% de cobertura, na região Sul essa cobertura saltou de 20,2% para 35,2%, que além de atingir a maior cobertura entre as regiões, apresentou também maior diferença entre os anos analisados (15%).

Nesse mesmo estudo, foram identificadas desigualdades entre zonas rurais e urbanas, apontando que quando observado o acesso à creche nas áreas rurais em 2013, esse indicador não alcançou sequer o patamar apurado para a zona urbana em 2004. Em relação à desigualdade de renda, enquanto para a população de maior renda, a porcentagem de atendimento está próxima da universalização (95,8%), para a população de menor rendimento, apesar do crescimento no período analisado, em 2013, 15% dessas crianças ainda estavam fora da escola. Campos, Esposito e Gimenes (2014) destacam ainda que a cor da pele também contribui para a desigualdade de acesso, principalmente na creche. Entretanto, de acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019), em 2017 a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentavam creche, da totalidade de crianças brancas, pardas e pretas nessa faixa etária era, 37,4%, 30,8% e 37,3%, respectivamente; indicando uma redução na desigualdade de acesso por raça/cor.

Ainda relacionado ao cumprimento da Meta 1 do PNE, Coutinho e Alves (2019) investigam os 26 municípios da Região Metropolitana de Maringá/Paraná nos anos de 2010 e 2016. Para isso, utilizam o percentual de variação das matrículas, a demanda por novas turmas de creche e pré-escola, a taxa de atendimento escolar e taxa de escolarização líquida. Sendo que essas últimas são adotadas em análises internacionais pela OCDE e calculadas a partir dos processos metodológicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Dentre os resultados obtidos, destaca-se uma considerável desigualdade de acesso à educação para as crianças de 0 a 3 anos entre os municípios. A maioria dos municípios estava próxima ao cumprimento da meta de universalização do acesso nas instituições pré-escolares para crianças entre 4 e 5 anos, enquanto nas vagas em creches, sete municípios encontravam-se com atendimento abaixo da meta de 50% prevista pelo PNE para a população de crianças de 0 a 3 anos.

Nessa perspectiva, Sousa e Pimenta (2019) ao analisarem os Planos Municipais de Educação da Região Metropolitana de São Paulo, quanto às metas do PNE e às modalidades de atendimento para o seu cumprimento, destacam que os municípios não alcançaram a meta de universalização da pré-escola prevista no PNE e, ainda, que existe uma restrição do acesso à população de crianças de 0 a 3 anos. Diante disso, apontaram que os planos necessitam de informações de diagnóstico e do contexto das demandas municipais, incluindo às condições desiguais de acesso, em que tais planos não apresentam evidências suficientes que apoiem a sua capacidade de proporcionar o atendimento à demanda por EI, principalmente relacionadas às creches.

Em um estudo sobre a oferta de EI na Paraíba, Leal *et al.* (2017) analisam a realidade educacional das crianças com idade de 0 a 6 anos residentes nas áreas rurais do estado. As estatísticas mostram que o acesso à EI nessas áreas é desigual quando comparado ao acesso de crianças da mesma faixa etária residentes na área urbana. Em 2014, foi observado que a taxa de atendimento escolar no estado da Paraíba, para os grupos etários de 4 a 5 anos foi de 86,2%, e a de 6 anos foi de 97,9%, sendo a cobertura de atendimento maior, para a faixa de 4 a 5 anos, na área urbana (88,1%) que na área rural foi (78,4%). Quando observadas as crianças de 0 a 3 anos residentes na área rural, essa taxa também foi inferior à observada na área urbana, 10,2% e 23,7%, respectivamente. Os autores apontam que a oferta de EI nas áreas rurais é quase totalmente fornecida por estabelecimentos públicos (99%), o que indica que as famílias do campo dependem fortemente do Estado na garantia da oferta nessa etapa da educação.

Fernandes e Domingues (2017) examinaram o perfil da EI no estado de São Paulo a partir dos dados do Censo Demográfico (2010) e Censo Escolar (2008 a 2013). Os resultados apresentam evidências de desigualdades em relação à raça/cor, renda, e discrepâncias entre o meio rural e urbano. Das crianças paulistas de 0 a 3 anos, 96% residem nas áreas urbanas e as matrículas em EI ocorrem fundamentalmente na zona urbana (98%). Desse percentual, 67% estão em instituições públicas. Entre as autodeclaradas brancas, a proporção que frequenta uma instituição particular é maior do que a proporção dos outros grupos raciais. No que se refere aos rendimentos familiares, 23,2% das crianças de 0 a 3 anos residem em domicílios com renda mensal *per capita* igual ou inferior a meio salário-mínimo; 25,8% possuem renda mensal *per capita* entre

meio e um salário-mínimo; 23,4%, renda *per capita* maior que um e menor ou igual a dois salários-mínimos e 9,5% localizam-se em domicílios com mais de dois salários-mínimos *per capita*.

Ao analisar os dados da Pnad/IBGE em relação a oferta da educação pré-escolar entre os anos 2003 e 2014, Esteves (2017) constatou uma insuficiência no atendimento que exclui mais de 600 mil crianças de 4 e 5 anos. Essa situação é mais expressiva na região Norte, sobretudo no estado do Amapá. Além disso, em sua maioria, as crianças excluídas pertencem ao estrato dos 25% mais pobres do Brasil, são pretas e residem em áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Um estudo da Fundação Cecília Souto Vidigal (2020), intitulado Expansão de Vagas em Creches no Brasil, revelou que houve um aumento de 48,2% no número de unidades escolares comparando o ano de 2009 e 2018 e houve crescimento de 88,5% na proporção de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses matriculadas em creches, a maioria na rede pública. Apesar desses avanços, o estudo destaca que a oferta atual não é suficiente para suprir a demanda, especificamente para as crianças que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade, sendo esse um grande desafio para os municípios que são os responsáveis legais em garantir a oferta de vagas suficientes para a EI. De acordo com o levantamento, enquanto no grupo dos 25% mais pobres, 26% das crianças de até 3 anos estão matriculadas na creche, no grupo dos 25% mais ricos, esse percentual alcança 55% das crianças.

Baseado na literatura, evidencia-se que houve uma expansão de vagas nas instituições educacionais da primeira infância, porém, apesar desse avanço, existem desigualdades na oferta da EI no Brasil quanto à localização (urbano/rural), região, renda familiar, cor/raça e faixa etária. Essas desigualdades de acesso limitam a concretização dos direitos das crianças à educação previstos na legislação. Esse cenário sinaliza a necessidade de formulação de políticas e estratégias que garantam o acesso à EI com equidade de oportunidades em diferentes entes subnacionais, sobretudo para o estrato da população mais penalizada.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Diante das desigualdades de acesso na EI destacadas na literatura, uma maior atenção a regiões e populações desfavorecidas se faz necessária para garantir equidade de oportunidades para crianças e suas famílias, e embasar políticas locais para mitigação dessas disparidades.

Em particular, o Nordeste é a região que apresenta piores indicadores socioeconômicos em comparação as demais regiões brasileiras. Conforme mostrado na Tabela 1, em 2018, o PIB *per capita* nordestino representava 53,7% do PIB nacional, sendo a única região, juntamente com o Norte (64,7%), a apresentar médias abaixo do nível nacional, o mesmo padrão observado em 2010. Além disso, segundo dados de 1991 e 2010, a região possui o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, Tabela 2.

Tabela 1 - PIB per capita por Região em 2010 e 2018.

Região	PIB per capita (R\$) – 2010	% da Média Nacional	PIB per capita (R\$) – 2018	% da Média Nacional
Norte	13.054	66,7	21.314	64,7
Nordeste	9.848	50,3	17.703	53,7
Centro-Oeste	25.239	128,9	43.200	131,0
Sudeste	27.139	138,6	42.427	128,7
Sul	22.645	115,6	40.181	121,9
Brasil	19.585	100	32.965	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano por Região em 1991 e 2010.

Região	IDH – 1991	IDH - 2010
Norte	0,422	0,684
Nordeste	0,393	0,660
Centro-Oeste	0,510	0,753
Sudeste	0,533	0,754
Sul	0,531	0,756
Brasil	0,493	0,727

Fonte: PNUD, elaboração própria dos autores.

Desse modo, como aponta Diniz (2009), o nordeste brasileiro tem sido foco de diversas políticas desde o final do século XIX, com ações voltadas principalmente para o combate à seca e seu desenvolvimento regional. Além dessas ações, Cavalcante e Feitosa (2019) salientam que a região recebeu poucas políticas que contribuíam para o aumento da sua capacidade produtiva, refletindo-se, assim, nas desigualdades de acesso educacional existentes.

Diante disso, optou-se por analisar a oferta e a demanda por EI nos municípios nordestinos. Mais especificamente, foi adotado o recorte de Nordeste da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), cuja área de atuação, além de incluir todos os 1.794 municípios dos 9 estados da Região Nordeste, abrange 168 municípios de Minas Gerais e 28 do Espírito Santo, totalizando 1.990 municípios. A escolha desse recorte beneficia a análise ao ampliar o escopo do estudo, ao mesmo tempo que preserva seu foco em populações menos favorecidas, uma vez que a área de atuação da Sudene contempla municípios prioritários para investimentos em promoção do desenvolvimento regional e diminuição de desigualdades.

Ademais, a Sudene em seu Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) define como um dos seus objetivos a universalidade dos níveis de ensino infantil estabelecendo meta de universalizar até 2022 a EI na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade; e atender, pelo menos 50% das crianças de 3 anos em creches até 2024, em linha com as metas do PNE.

Conforme apresentado na Tabela 3, a maior parte dos municípios dessa área, 63%, estão localizados no semiárido brasileiro, com destaque para os municípios do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí. Essa região foi delimitada pela Sudene considerando as condições climáticas e suas consequências como a hidrografia frágil incapaz de sustentar rios caudalosos que se mantenham perenes nos longos períodos de ausência de precipitações (IBGE, 2018)<sup>3</sup>.

Tabela 3 - Quantidade de Municípios por Estados na região do semiárido e na área de atuação da Sudene.

<b>Estado</b>	<b>Nº municípios</b>	<b>Nº municípios no semiárido</b>	<b>Proporção</b>
Alagoas	102	38	37%
Bahia	417	278	67%
Ceará	184	175	95%
Espírito Santo	28	0	0%
Maranhão	217	2	1%
Minas Gerais	168	91	54%
Paraíba	223	194	87%
Pernambuco	185	123	66%
Piauí	224	185	83%
Rio Grande do Norte	167	147	88%
Sergipe	75	29	39%
<b>Total</b>	<b>1.990</b>	<b>1.262</b>	<b>63%</b>

Fonte: IBGE (2018).

<sup>3</sup> <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=sobre>



No que se refere ao acesso à EI nesses municípios, as matrículas totais em creches mais do que dobraram em 12 anos, com um crescimento médio de quase 6,5% por ano, como se observa pela Tabela 4. Apesar da maior parte dessas matrículas ser na área urbana, nos últimos anos, houve um crescimento da oferta em creches rurais.

Ao contrário das matrículas em creches, as matrículas totais em pré-escolas tiveram uma queda expressiva, reduzindo em cerca de 10% no período considerado. Parte dessa redução pode ter relação com as mudanças na legislação ocorridas em 2006, 2009 e 2013, quando a EI passou a concentrar esforços em crianças de 0 a 5 anos, enquanto as de 6 anos passaram para o ensino fundamental; e as matrículas em pré-escola tornaram-se obrigatórias para crianças de 4 a 5 anos. O que corrobora também com o crescimento, de aproximadamente 8%, observado nas matrículas de crianças de 4 a 5 anos, faixa etária esperada para essa etapa de ensino, entre 2007 e 2019.

Tabela 4 - Evolução das matrículas na Educação Infantil nos municípios da área de atuação da Sudene – 2007 a 2019

Ano	Matrículas em Creches				Matrículas em Pré-Escola			
	Crianças 0-3 anos	Total	Urbana (%)	Rural (%)	Crianças 4-5 anos	Total	Urbana (%)	Rural (%)
2007	357.088	440.615	80,21	19,79	1.292.374	1.740.446	68,85	31,15
2008	376.296	458.855	81,09	18,91	1.308.693	1.761.233	69,27	30,73
2009	407.987	482.203	81,06	18,94	1.326.697	1.753.613	69,21	30,79
2010	430.098	497.097	80,49	19,51	1.331.288	1.653.810	69,70	30,30
2011	456.069	529.657	80,52	19,48	1.342.544	1.643.307	70,23	29,77
2012	514.936	581.017	81,66	18,34	1.374.801	1.649.386	71,14	28,86
2013	569.646	641.815	81,19	18,81	1.394.321	1.650.904	71,49	28,51
2014	612.136	679.185	81,25	18,75	1.394.357	1.635.850	71,91	28,09
2015	654.995	720.116	81,28	18,72	1.361.616	1.574.056	72,07	27,93
2016	690.493	758.317	81,63	18,37	1.391.043	1.584.161	72,59	27,41
2017	761.749	836.829	80,31	19,69	1.383.372	1.570.849	72,85	27,15
2018	815.986	892.565	79,91	20,09	1.375.658	1.552.132	73,39	26,61
2019	841.208	931.829	79,86	20,14	1.398.117	1.563.608	74,00	26,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo Escolar.

Verifica-se ainda que, no período analisado, em média, 11% das matrículas em creches foram de crianças com mais de 3 anos de idade e 17% das matrículas em pré-escolas foram de crianças fora da faixa etária de 4 a 5 anos. Isso ocorre, de acordo com Rosenberg e Artes (2012) em razão da história de atendimento da primeira infância no país e de sua conotação para diferentes classes sociais que acabam gerando várias denominações e delimitações de faixa etária nas etapas que compõem a EI, assim, muitas vezes não há correspondência entre a divisão das etapas previstas na LDB (creche e pré-escola) com a faixa etária prevista.

Corroborando, com esses autores, Ximenes e Grinkraut (2014) argumentam que as nomenclaturas das políticas públicas e dos equipamentos voltados ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos varia conforme o município de modo que nem sempre a matrícula coincide com as faixas etárias previstas na legislação brasileira. Ademais, apontam que, na EI, há grande variação na taxa de escolarização em relação a cada idade específica. Por um lado, há um baixo atendimento das crianças menores de 2 anos, enquanto há um número significativo de crianças que completam 4 anos de idade e que permanecem nas creches até o final do ano letivo, para que sejam matriculadas no ano seguinte em turmas de pré-escola.

Em suma, este estudo contempla municípios de uma região com baixo PIB per capita e baixo IDH, cuja maior parte pertence ao semiárido, área considerada prioritária para investimentos em promoção do desenvolvimento regional e diminuição de desigualdades.

#### **4 METODOLOGIA**

O PNE, em seu artigo 5º, atribuiu ao Inep a função de, a cada dois anos, publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas e, assim, subsidiar o monitoramento e a avaliação do Plano. Para o acompanhamento da Meta 1 do PNE, o Inep utiliza dois indicadores educacionais, a saber: 1A - percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola; e, 1B - percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequenta a creche. Esses indicadores são calculados com base nos microdados da PNAD/IBGE<sup>4</sup> para grandes regiões e unidades da federação. Para os municípios, a PNAD não dispõe de informações, então para o cálculo desses indicadores nessa esfera de governo, o Inep utiliza também projeções populacionais realizadas com os dados do Censo Demográfico de 2010.

Apesar do estabelecimento desses indicadores para monitoramento da meta para a EI, Ximenes e Grinkraut (2014) apontam que não há consenso sobre a metodologia de cálculo da taxa de atendimento que deveria ser utilizada e salientam que considerando diferentes metodologias e fontes de dados, é possível obter variações consideráveis nas taxas encontradas. A depender do critério adotado para calcular os indicadores de

---

<sup>4</sup> Nos últimos indicadores divulgados foram usados dados da PNAD 2015.

frequência à creche, por exemplo, pode-se estar mais próximo ou mais distante das metas quantitativas de atendimento.

Neste estudo, para o acompanhamento dos indicadores de acesso à EI dos municípios da área de atuação da Sudene, seguiu-se a abordagem proposta por Coutinho e Alves (2019) para estimar esse acesso a partir da Taxa de Atendimento Escolar (TAE) e da Taxa de Escolarização Líquida (TEL). Segundo os autores, embora esses indicadores analisem o acesso à educação, eles fornecem informações distintas e complementares. A metodologia usada no cálculo desses indicadores foi extraída do Dicionário de Indicadores Educacionais do INEP (2004), conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição dos Indicadores, TAE e TEL, para mensurar o acesso e a participação na EI.

Indicador	Interpretação	Fórmula	Dados	Fonte
TAE	Expressa o percentual da população que se encontra matriculada na escola, em determinada idade ou faixa etária.	$TAE_i = \frac{M_i}{P_i} * 100$ <p>Onde:  <math>M_i</math> = número de pessoas matriculadas na escola na idade ou faixa etária <math>i</math>.  <math>P_i</math> = população na idade ou faixa etária <math>i</math>.  <math>i</math> = faixa etária (0 a 3; 4-5 anos).</p>	SINASC e Censo Escolar	Inep (2004)
TEL	Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino.	$TEL_{ki} = \frac{M_{ki}}{P_{ki}} * 100$ <p>Onde:  <math>M_{ki}</math> = matrícula no nível de ensino <math>k</math> pertencente à faixa etária <math>i</math> teoricamente adequada a esse nível.  <math>P_{ki}</math> = população na faixa etária <math>i</math> teoricamente adequada ao nível de ensino <math>k</math>.  <math>i</math> = faixa etária teoricamente adequada ao nível <math>k</math>.  <math>k</math> = creche, pré-escola.</p>	SINASC e Censo Escolar	Inep (2004)

Fonte: Elaboração própria de acordo com Inep (2004).

A TAE mede o percentual da população de uma determinada faixa etária (0 a 3 anos; 4 a 5 anos) que é atendida pelo sistema educacional, independentemente de ser a etapa adequada para a faixa em questão, buscando captar possíveis carências de acesso. Esse indicador é usado pelo Inep para o acompanhamento das condições de acesso e participação na EI e para o monitoramento da Meta 1 do PNE. No cálculo desse indicador para crianças de 0 a 3 anos, incluiu-se aquelas matriculadas em creche e pré-escola.

Enquanto o indicador para crianças entre 4 e 5 anos considerou aquelas que estavam matriculadas em creche, pré-escola e no ensino fundamental.

Por sua vez, a TEL refere-se ao percentual de crianças matriculadas na etapa de ensino (creche ou pré-escola) adequada a faixa etária correspondente, algo análogo a taxa de distorção idade-série, porém, para a EI. Sendo assim, a TEL reflete diretamente os objetivos da meta 1, o que corrobora com Ximenes e Grinkraut (2014).

Em vista disso, apesar desses indicadores refletirem o acesso à EI, eles indicam aspectos diferentes desse acesso. Enquanto a TAE revela o grau de atendimento da população em determinada faixa etária, independentemente do nível de ensino, a TEL representa o grau de atendimento na faixa etária ideal.

## 5 BASE DE DADOS

Para estimar a TAE e a TEL, utilizam-se os dados do Censo Escolar e do SINASC. A partir do código do município, presente nessas bases, é realizado o *matching* entre elas, e, em seguida, se quantifica o percentual de crianças que se encontram dentro (e fora) das unidades escolares de EI em cada município e unidade da federação. Vale ressaltar, entretanto, que essas fontes de dados divergem das citadas por Coutinho e Alves (2019) e pelo Inep no Relatório de Monitoramento do PNE de 2020 no computo da TAE. Nesses estudos, foram utilizados dados das PNADs e do Censo Demográfico (2010) em que a frequência à escola ou à creche é declarada pela população.

Essa diferença de fonte de dados, por si só, já poderá levar a variações consideráveis nas taxas encontradas. Segundo Rosemberg e Artes (2012), os dados de matrícula em creche do Censo Escolar apresentam-se sempre mais baixos do que os índices de atendimento coletados pelo Censo Demográfico. Essa variação também foi identificada por Ximenes e Grinkraut (2014) e pode ser explicada, de acordo com os autores, por um conjunto de fatores, como as diferenças metodológicas na delimitação da idade da criança e na data de referência das informações, ou ainda em razão das distintas interpretações atribuídas à variável “frequência à creche”. Além disso, no IBGE, diferentemente do Censo Escolar, os estabelecimentos, destinados as crianças na primeira infância, podem ser juridicamente regulamentados ou não e, talvez, aqueles que não se caracterizam formalmente como creches ou escolas, não estejam nos cadastros no Inep.

Para o cálculo da TEL, Coutinho e Alves (2019) usaram ainda parâmetros de projeção populacional para 2016, divulgados pelo IBGE e calculados a partir do Censo de 2010, que tem a desvantagem de quanto mais distante do ano da coleta, mais frágil ser, enquanto neste estudo optou-se pelos dados do SINASC. A vantagem dessa mudança consiste em contemplar a evolução da composição etária ao longo do tempo, visto a tendência secular de redução da taxa de natalidade do país, conforme mostrado pelo Banco Mundial (2018)<sup>5</sup>.

Tendo em vista o exposto, a seguir são apresentadas mais detalhadamente as fontes de dados e as variáveis utilizadas neste estudo, bem como a periodicidade dos dados.

### 5.1 Censo Escolar

O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informação da educação básica no Brasil e a mais importante pesquisa estatística educacional do país. Coordenado pelo Inep, foi criado em 1931 com as primeiras estatísticas divulgadas em 1939 com dados de 1932. Até 2006 a unidade básica de coleta de dados era a escola e a partir de 2007, além da escola, passou-se a investigar o aluno e o professor.

É realizado anualmente e abrange diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio), educação especial (modalidade substitutiva), educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). A coleta desses dados é feita em duas etapas que consistem no preenchimento de matrícula inicial e de informações referentes à situação do aluno.

Essa ferramenta permite acompanhar a efetividade de políticas educacionais, sendo imprescindível para compreender a situação educacional do país, das unidades federativas, dos municípios, do distrito federal e das escolas. Através dela são calculados diversos indicadores educacionais (Ideb, taxas de rendimento e de fluxo escolar, distorção idade-série, entre outros) que servem de referência para as metas do PNE.

---

<sup>5</sup> Mais detalhes em <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BR&view=chart>.

Neste estudo, foram extraídos do Censo Escolar o número de matrículas por faixa etária (0 a 3 anos e de 4 e 5 anos) e por etapa de ensino (creche e pré-escola), as quais foram coletadas a nível de município para os anos de 2007 a 2019.

## 5.2 SINASC

O SINASC é uma base integrada ao DATASUS, implantada pelo Ministério da Saúde no Brasil em 1990, para agregar informações epidemiológicas dos nascimentos notificados em todo o território nacional (DATASUS, 2008). A implementação aconteceu de forma lenta e gradual até atingir todas as unidades federativas e os seus municípios. Os dados do SINASC possibilitam, por exemplo, o subsídio às ações que atentem para a saúde da gestante e do recém-nascido, permitindo o reconhecimento de prioridades de intervenção, e conseqüentemente, contribui para o melhoramento do SUS.

Para estimar a demanda potencial por creche e pré-escola nos municípios brasileiros, utiliza-se a quantidade de nascidos vivos por local de residência da mãe, extraído do SINASC para as coortes de 2003 a 2019. A partir delas, estima-se a quantidade de crianças por faixa etária adequada para cada etapa de ensino ou, em outras palavras, a demanda potencial para creches de 2007 a 2019 e por pré-escolas de 2008 a 2019. As equações abaixo ilustram como esse cálculo foi feito:

$$Demanda\ Potencial\_Creche_t = Nascidos\ vivos_t + Nascidos\ vivos_{t-1} + Nascidos\ vivos_{t-2} + Nascidos\ vivos_{t-3} \tag{1}$$

$$Demanda\ Potencial\_Pré - Escola_t = Nascidos\ vivos_{t-4} + Nascidos\ vivos_{t-5} \tag{2}$$

O Quadro 2 apresenta o resumo das variáveis utilizadas no presente estudo, bem como a fonte e periodicidade de cada uma delas.

Quadro 2 – Variáveis utilizadas para o cálculo dos indicadores de Acesso e Participação na Educação Infantil

Indicador	Periodicidade	Fonte
Demanda potencial por creche (faixa etária 0-3 anos)	Anual	SINASC
Demanda potencial por pré-escola (faixa etária 4-5 anos)	Anual	SINASC
Número de matrículas na creche para a faixa etária de 0-3 anos	Anual	Censo Escolar
Número de matrículas na pré-escola para a faixa etária de 0-3 anos	Anual	Censo Escolar
Número de matrículas na creche para a faixa etária de 4-5 anos	Anual	Censo Escolar
Número de matrículas na pré-escola para a faixa etária de 4-5 anos	Anual	Censo Escolar

Número de matrículas no Ensino Fundamental para a faixa etária menor que 6 anos	Anual	Censo Escolar
Número total de matrículas na creche	Anual	Censo Escolar
Número total de matrículas na pré-escola	Anual	Censo Escolar

Fonte: Elaboração própria.

## 6 ANÁLISE SOBRE A DESIGUALDADE DE ACESSO

O objetivo de aumentar o acesso à EI foi estabelecido no PNE (2014-2024), mas já estava presente no PNE (2001-2010), com a principal diferença sendo o parcelamento do cumprimento das metas dentro da vigência do plano, conforme disposto na Tabela 5. Não obstante essas metas, o primeiro PNE não conseguiu cumprir com o objetivo de quase universalização da pré-escola e o atendimento mínimo em creches no Brasil, sendo necessário mais vez incluí-los no novo PNE definindo novas estratégias de atuação com vista não apenas expandir o acesso à EI de qualidade, mas também reduzir as desigualdades econômicas e territoriais.

Tabela 5 - Metas estabelecidas para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, PNE 2001–2011 e PNE 2014–2024.

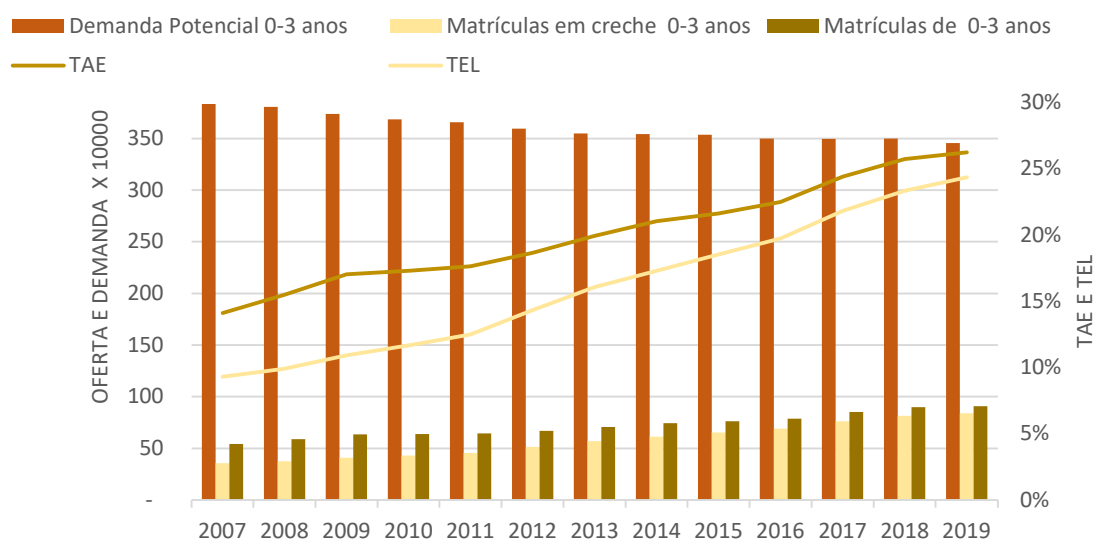
Faixa etária	PNE 2001–2011		PNE 2014–2024	
	2006	2011	2019	2024
0 a 3 anos	30%	50%	-	50%
4 a 5 anos	60%	80%	100%	100%

Fonte: Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014.

Sendo assim, esta seção se reserva a análise e discussão da TAE e da TEL considerando da Meta 1 do novo PNE para os municípios que estão na área de atuação da Sudene. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos indicadores de oferta (número de matrículas) e demanda potencial por creche, além da TAE e da TEL. Evidencia-se uma trajetória de crescimento comum entre a TAE e a TEL em creches de 2007 a 2019. Porém, em média, a TAE foi 2 p.p. maior que a TEL no período analisado. Esse crescimento deriva tanto do aumento da oferta de matrículas em creches, como também da redução da demanda potencial.

Não obstante o crescimento observado, é perceptível o tamanho do desafio que essa região ainda tem que enfrentar para atingir a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos na creche. Faltando apenas 3 anos para o fim da vigência do PNE, a região de atuação da Sudene possui menos de 30% das suas crianças atendidas nessa etapa.

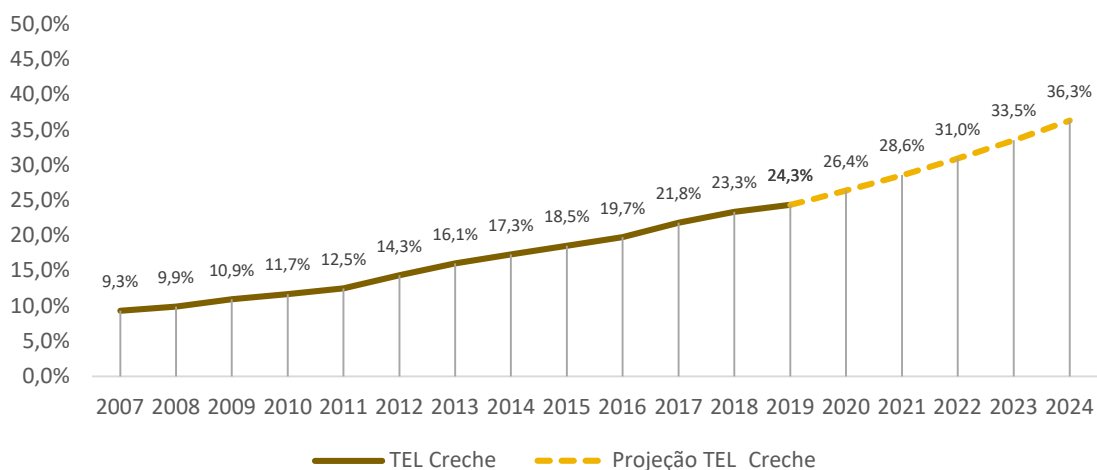
Gráfico 1 - Evolução dos indicadores de frequência, oferta e demanda potencial por creche na área de atuação da Sudene - 2007 a 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

O Gráfico 2 mostra a projeção da TEL em creches até 2024. A análise tendencial desse indicador sugere que até o final da vigência do PNE, a região da Sudene não deve ultrapassar o índice de 36,3% de cobertura, ficando aquém da Meta 1, uma vez mantida a tendência observada nos últimos 12 anos.

Gráfico 2 - Projeção da TEL em Creches até o final da vigência do PNE.



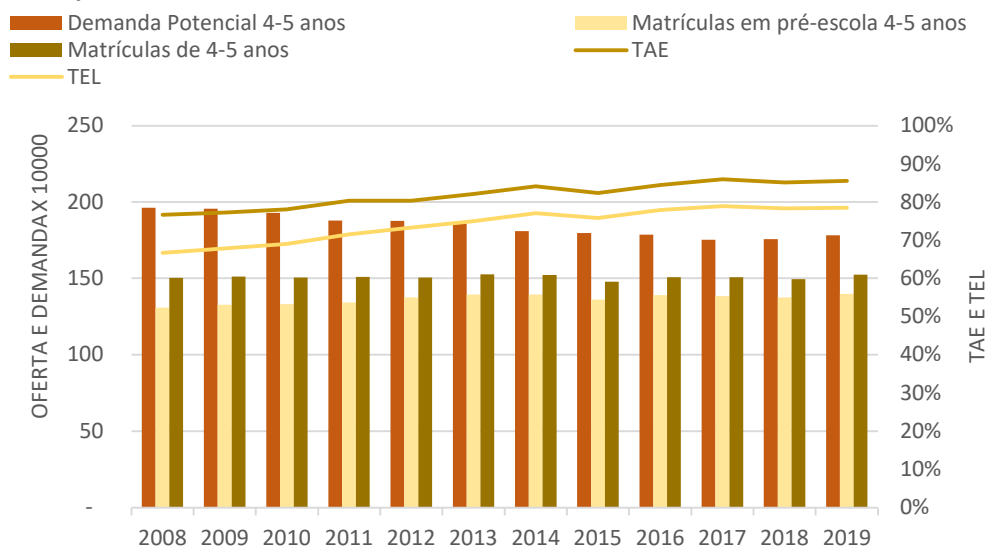
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

No que se refere a pré-escola, o Gráfico 3 mostra um maior distanciamento entre a TAE e a TEL no período analisado. Apesar da redução dessa distância ao longo do período, em média, a TAE foi maior que a TEL cerca de 7 p.p.. Desse modo, a trajetória de crescimento dessas taxas também apresentou variação considerável. Enquanto a TEL



creceu 17,56% nesse período, 1,5%, em média, por ano, a TAE teve um crescimento de, em média, 1% por ano, que pode estar refletindo a redução na demanda potencial e o aumento do número de matrículas nessa etapa escolar.

Gráfico 3 - Evolução dos indicadores de oferta e demanda potencial por pré-escola na área de atuação da Sudene - 2008 a 2019.

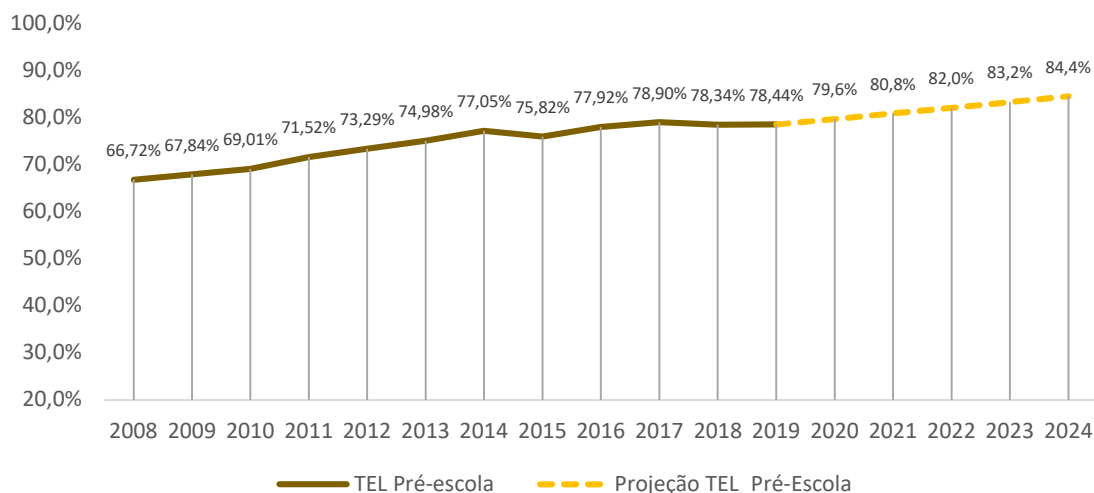


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

Após uma expansão de 10 p.p até 2014 e uma queda de 1,2 p.p. em 2015, houve uma desaceleração no crescimento da TEL. Verifica-se ainda que, em 2016, ano previsto para o alcance da meta, apenas cerca de 78% das crianças de 4 e 5 anos dessa região estavam matriculadas na pré-escola, mantendo-se praticamente constante em 2019. Se ao invés desse indicador, for considerada a TAE, os municípios estão bem mais próximos da meta, com atendimento de quase 88% da sua demanda.

Ainda assim, observa-se que a oferta de matrículas em pré-escolas está, relativamente, mais próxima de atender a demanda potencial. Da mesma forma que o verificado para as creches, essa aproximação decorre tanto do aumento das matrículas de crianças de 4 a 5 anos nessa etapa de ensino, como também da redução da demanda potencial. Ressalta-se, contudo, que mesmo com a evolução do acesso à pré-escola pela população dessa área, há muitos obstáculos a serem superados para que a universalização seja alcançada até 2024. Mantida a tendência observada nos últimos 11 anos, a análise tendencial do Gráfico 4 sugere que essa meta também não será cumprida neste PNE.

Gráfico 4 - Projeção da TEL em Pré-Escolas até o final da vigência do PNE.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

### 6.1 O Acesso à Educação Infantil por Unidade da Federação

O acesso à EI por unidade da federação, em 2019, bem como as medidas de dispersão (desvio padrão e razão entre o último e o primeiro decil) que auxiliam a identificar as desigualdades de acesso entre os municípios de cada um desses estados são reportados na Tabela 6. Os dados mostram que dentre os estados abrangidos pela área de atuação da Sudene, Pernambuco foi teve a menor TAE na faixa etária de 0 a 3 anos, com 21,2% das crianças atendidas. Por outro lado, a cobertura no Ceará foi de quase um terço das crianças nessa faixa etária.

No que se refere a TAE das crianças com 4 e 5 anos, todos os estados possuíam mais de três quartos de sua população nessa faixa etária frequentando a pré-escola. Dentre esses, destaca-se o Maranhão, cujo indicador foi de 93,3%, ao passo que Alagoas possuía uma cobertura de apenas 76,7%. Nota-se que em ambas as faixas etárias, a TEL se assemelha a TAE, contudo, com valores inferiores, em média, 1,8 p.p no caso das crianças de 0 a 3 anos/creche e 7,1 p.p. para as crianças de 4 e 5 anos/pré-escola.

Por sua vez, ao analisar os indicadores de dispersão intraestaduais, evidencia-se que a desigualdade de acesso parece ser maior na primeira faixa etária, visto que os desvios padrões apresentam-se relativamente elevados quando comparados à média estadual. Essa relação, não parece ser tão expressiva no atendimento às crianças de 4 e 5 anos. Na mesma direção, a comparação entre os extremos da distribuição proporcionada

pela razão entre os percentis noventa e décimo sugere haver uma distância maior entre os municípios na primeira faixa etária.

Por exemplo, no estado de Minas Gerais, o município no percentil 90 da TAE 0-3 anos possui uma taxa quase sete vezes maior do que aquele que se encontrava no primeiro decil, sendo o pior nesse quesito, enquanto essa relação foi de apenas 1,5 para a TAE 4-5 anos. Já o estado do Ceará, foi aquele que teve a menor diferença de acesso à escola na faixa etária de 0 a 3 anos, possuindo também uma das menores desigualdades de oferta entre os municípios no indicador de 4 a 5 anos.

Tabela 6 - Indicadores de acesso à Educação Infantil por Estado 2019.

Estado	Estatística	TAE 0-3 anos	TAE 4-5 anos	TEL creche	TEL pré-escola
Alagoas	Geral	23,3%	76,7%	22,2%	70,7%
	DP	18,8	17,1	18,9	18,8
	P90/P10	3,6	1,3	4,2	3,6
Bahia	Geral	23,6%	82,4%	22,0%	76,1%
	DP	15,1	15,8	15,0	15,1
	P90/P10	3,4	1,4	4,1	3,4
Ceará	Geral	33,1%	91,7%	32,2%	84,0%
	DP	14,7	16,4	14,7	14,7
	P90/P10	2,0	1,3	2,1	2,0
Espírito Santo	Geral	30,8%	91,3%	30,1%	84,6%
	DP	12,7	10,8	12,6	12,7
	P90/P10	2,9	1,3	2,9	2,9
Maranhão	Geral	29,9%	93,3%	26,7%	84,3%
	DP	17,6	17,8	17,2	17,6
	P90/P10	3,4	1,5	5,2	3,4
Minas Gerais	Geral	31,8%	91,2%	30,5%	84,8%
	DP	16,6	21,4	16,1	16,6
	P90/P10	6,6	1,5	7,3	6,6
Paraíba	Geral	26,0%	83,9%	23,9%	76,8%
	DP	15,5	13,1	16,0	15,5
	P90/P10	3,0	1,4	4,0	3,0
Pernambuco	Geral	21,2%	78,4%	18,7%	72,5%
	DP	14,5	14,8	14,0	14,5
	P90/P10	3,1	1,5	3,5	3,1
Piauí	Geral	26,5%	92,0%	24,4%	84,0%
	DP	17,3	13,9	18,2	17,3
	P90/P10	3,2	1,3	4,2	3,2
Rio Grande do Norte	Geral	29,8%	88,2%	28,5%	80,6%
	DP	14,6	15,4	14,4	14,6
	P90/P10	2,4	1,4	2,9	2,4
Sergipe	Geral	21,7%	79,6%	18,6%	72,6%
	DP	11,7	10,7	12,6	11,7
	P90/P10	3,3	1,3	5,1	3,3

Fonte: Censo Escolar e do SINASC. DP: Desvio-Padrão; P90/P10: Percentil 90 / Percentil 10.

A Tabela 6 mostra ainda que os estados do recorte da Sudene que estão mais próximos a cumprir a meta de atendimento escolar para as crianças de 0 a 3 anos são: Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo. Considerando apenas o Nordeste, destacam-se ainda Maranhão e Rio Grande do Norte. Os estados em situação mais preocupante em relação a esse atendimento são Sergipe, Pernambuco e Alagoas, já considerados prioritários no PRDNE por terem uma das menores taxas de frequência da área de atuação da Sudene. No que se refere a meta de frequência escolar para as crianças de 4 a 5 anos, Maranhão, Piauí e Ceará são os estados que estão se aproximando da universalização dessa etapa de ensino.

## 6.2 O Acesso à Educação Infantil por Município

Conforme visto anteriormente, existem consideráveis desigualdades de oferta de EI dentro dos próprios estados. Considerando essas desigualdades, esta seção analisa a situação dos municípios em estudo no cumprimento da meta 1 do PNE. Nesse sentido, a Tabela 7 apresenta algumas estatísticas descritivas dos indicadores de acesso e participação na EI da população que vive em municípios na área de atuação da Sudene, contrapondo-os com os indicadores dos demais municípios brasileiros, com exceção dos municípios da região norte, que foram excluídos da análise tendo em vista apresentar indicadores de acesso à EI mais próximos aos indicadores da região nordeste, e assim, inferiores em relação ao restante do país.

Tabela 7 - Estatísticas Descritivas dos Indicadores de Acesso e Participação na Educação Infantil de 2019 na área de atuação da Sudene.

Indicador	Municípios da área de atuação da Sudene				Demais municípios*			
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
TAE de 0 a 3 anos	31,87	15,96	0,00	167,02	37,06	18,40	0,00	128,57
TAE de 4 e 5 anos	97,71	15,74	42,01	257,33	100,25	18,69	37,46	513,04
TEL Creche	29,44	16,07	0,00	163,83	35,56	18,11	0,00	126,79
TEL Pré-escola	89,12	14,87	10,62	224,00	92,23	18,95	18,84	465,22

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC. Nota: \* Exceto municípios da Região Norte.

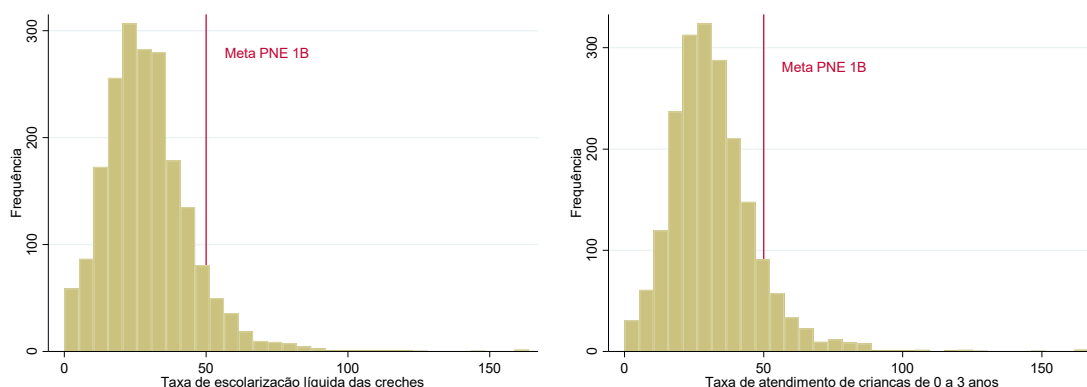
Os municípios localizados na área de atuação da Sudene apresentam indicadores de acesso e participação na EI, em média, menores do que a média do restante do país, tanto na creche, quanto na pré-escola. Em geral, nota-se que o acesso à pré-escola está mais democratizado do que o acesso à creche, que ainda precisa avançar consideravelmente, e que há grandes desigualdades de acesso à EI entre esses municípios.

No que se refere a TAE e TEL, verifica-se que, em 2019, 177 municípios brasileiros ainda não ofertam creches, desses 34, 19,2%, estão localizados na área de atuação da Sudene. Apesar disso, essa oferta expandiu consideravelmente nos últimos 12 anos, visto que em 2007, 300 municípios dessa área não tinham creches.

Observa-se ainda, em todos os indicadores analisados, que alguns municípios apresentam dados discrepantes com taxas de atendimento superiores a 100%. Trata-se de municípios muito pequenos com baixo número de nascidos vivos e por isso, são considerados *outliers*. A exemplo, tem-se o município de Fernando de Noronha, localizado em Pernambuco, com uma população de 3.021 habitantes em 2018, segundo dados do IBGE e com uma demanda potencial por creche de apenas 105 crianças. Comparando com os indicadores calculados pelo Inep, observa-se que esse município alcançou a meta.

O Gráfico 5 traz a distribuição da TEL em creches e da TAE 0-3 anos dos municípios estudados. No que se refere a TEL, a grande maioria dos municípios encontra-se distante da meta estabelecida no PNE para o atendimento das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Os dados mostram que 91,7% dos municípios possuem menos de 50% de sua demanda potencial atendida nessa etapa de ensino, metade dos municípios possuíam TEL de até 27,4% em creches. Contudo, 166 municípios, 8,3%, já cumpriram a meta e 222, 11,2%, estão próximos de alcançá-la com TEL acima de 40%.

Gráfico 5 - Distribuição da TEL em Creches e da TAE de crianças de 0 a 3 anos dos municípios da área de atuação da Sudene 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

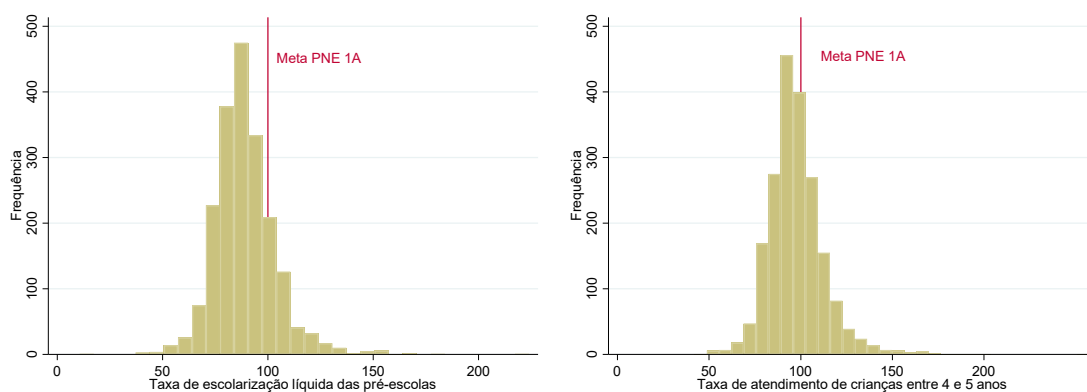
Ao considerar a TAE na faixa etária de 0 a 3 anos, verifica-se que 207 municípios, 10,4%, já atingiram meta e 259 municípios, 13,0%, apresentam taxas de

atendimento maior que 40%. Nota-se que independentemente do indicador utilizado, a oferta de vagas em creche para essa faixa etária ainda é incipiente e, mesmo com os avanços dos últimos anos, é improvável que todos os municípios consigam cumprir a meta de (50%) atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches até o final da vigência do Plano.

Os resultados da TEL 4-5 anos, Gráfico 6, nos municípios estudados revelam que 364 municípios da área de atuação da Sudene, 18,29%, apresentaram TEL iguais ou superiores a 100%, indicando a universalização da pré-escola e outros 461 municípios, 23,16%, estão relativamente próximos de alcançar a meta, com TEL acima de 90%. No entanto, 25% dos municípios possuem menos de 80,22% de sua demanda potencial atendida nessa etapa de ensino. Analisando a TAE, verifica-se que 37,09% dos municípios já cumpriram a meta e 676, 33,97%, têm TAE acima de 90%, quantitativos esses bastante superiores ao encontrados analisando a TEL.

Apesar de ser relativamente alta a oferta de vagas em pré-escolas em relação a oferta de creches, a meta do PNE previa a universalização dessa oferta até 2016. Observa-se que, independentemente do indicador considerado, menos de 40% municípios da área de atuação da Sudene cumpriram a meta e pelo menos 60% deles terão dificuldades de atingi-la até 2024.

Gráfico 6 - Distribuição da TEL em Pré-Escolas e da TAE de crianças de 4 a 5 anos dos municípios da área de atuação da Sudene – 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC.

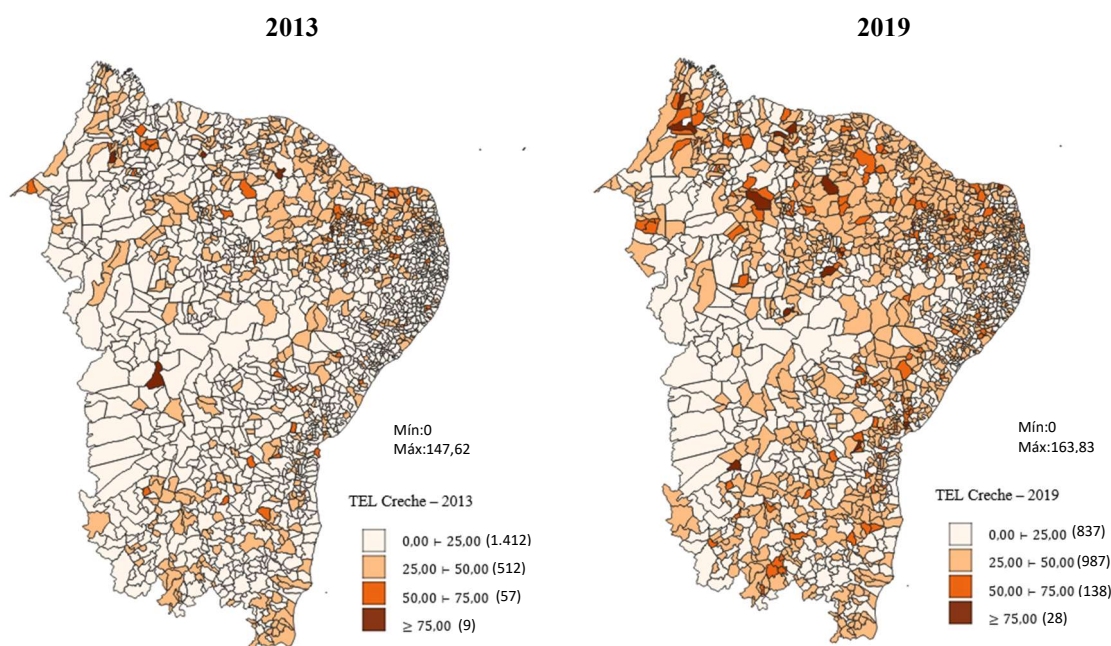
O Mapa 1 apresenta a TEL das creches para os anos de 2013 e 2019 nos municípios da área de atuação da Sudene. Evidencia-se a expansão no atendimento,

considerando essa etapa de ensino e a idade adequada para o atendimento escolar na maioria dos municípios.

Em relação a creche, 7 saíram do intervalo de 0-25% de TEL em 2013 para o último intervalo em 2019 (acima de 75%), com destaque para Feira da Mata/BA, São Bernardo/MA e São Lourenço do Piauí/PI que em 2013 tinham TEL de 0% 9,52% e 10,77%, enquanto que em 2019 conseguiram ultrapassar a meta do PNE, alcançando TEL de 79,39%, 79,75% e 98,47%, respectivamente. Outros 31 também cumpriram a meta, se concentrando no intervalo 50%-75% após partir do menor intervalo do mapa em 2013.

Apesar desses avanços, alguns municípios apresentaram um retrocesso nesse indicador, a exemplo pode-se citar Anatajuba/MA, Mansidão/BA, Pedra Preta/RN e Viçosa/AL que já tinham atingido a meta em 2013, mas em 2019 recuaram no atendimento em creche com apenas 21,77%, 24,25%, 19,01% e 22,84% de TEL, respectivamente.

Mapa 1 - TEL em Creches nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019.

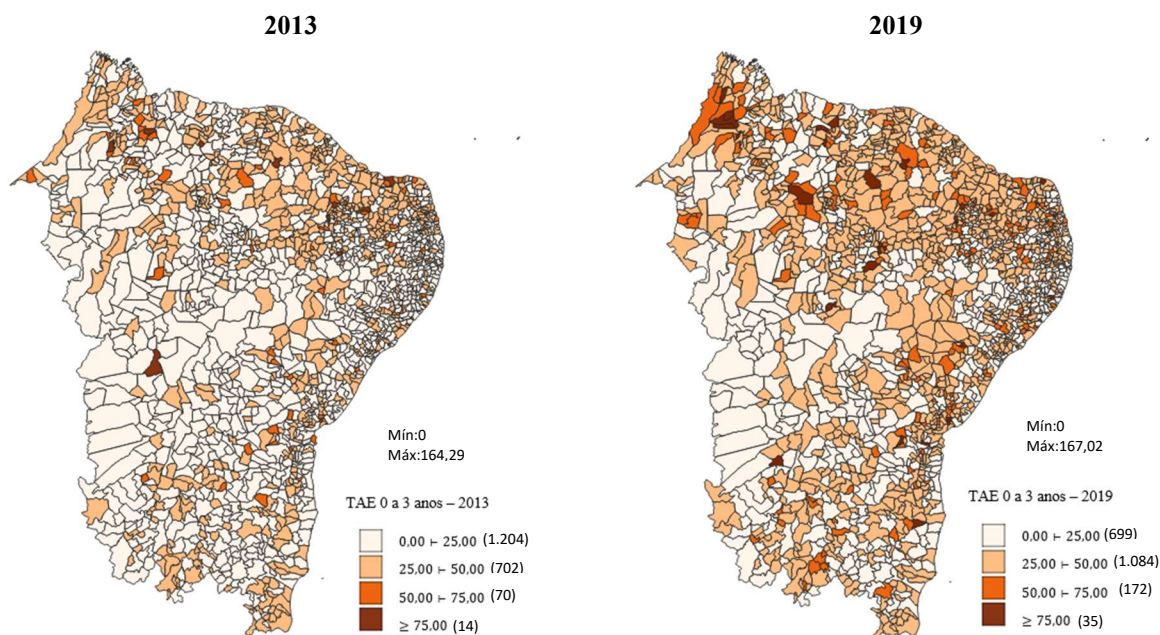


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

Conforme visto anteriormente, em média, a TAE apresenta valores mais elevados do que a TEL. Nesse sentido, o Mapa 2 mostra o atendimento escolar às crianças de 0 a 3 anos através da TAE, onde se observa que mais municípios atingiram a meta se comparado com o identificado usando a TEL em 2013 e 2019. Em 2013, pelo cálculo da

TAE, 4% dos municípios tinham alcançado a meta contra 3% considerando a TEL. Já em 2019, usando a TAE, 10% cumpriram a meta, enquanto apenas 8% a alcançaram pelo cômputo da TEL. Outros 26% tinham uma TEL entre 25% e 50% em 2013, contrapondo-se a 35% usando a TAE. Em 2019, essa diferença é menor, 50% na TEL e 54% na TAE.

Mapa 2 - TAE de crianças de 0 a 3 anos nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

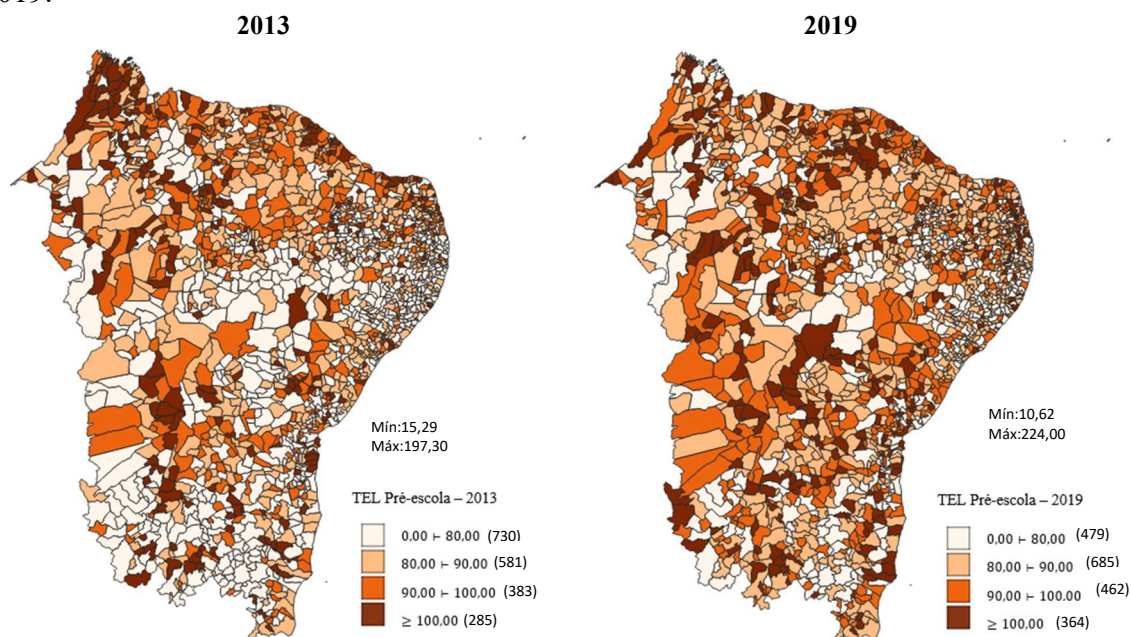
No que tange a oferta de vagas em pré-escolas nos municípios da área de atuação da Sudene, medida pela TEL, o Mapa 3 mostra que antes do atual PNE muitos municípios já tinham um avanço considerável relativo à oferta de creche e que esse avanço se estendeu nos últimos 12 anos para diversos outros municípios. Em 2013, 15% dos municípios em estudo já tinham universalizado a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos, passando para 18% em 2019. Cresceu também o percentual de municípios próximos a cumprir a meta, com TEL acima de 90%, de 34,1% em 2013 para 41,5% em 2019.

Por sua vez, o Mapa 4 traz a taxa de atendimento de crianças de 4 a 5 anos. Para ambos os anos considerados a cobertura de atendimento é superior do que a apresentada no Mapa 3 ao utilizar a TEL. Em 2013, quase 30% dos municípios já tinham universalizado a cobertura nessa faixa etária e em 2019, 37%, o dobro no observado pela TEL. Destaca-se ainda que em 2019, usando a TEL, 24,1% dos municípios tinham índice



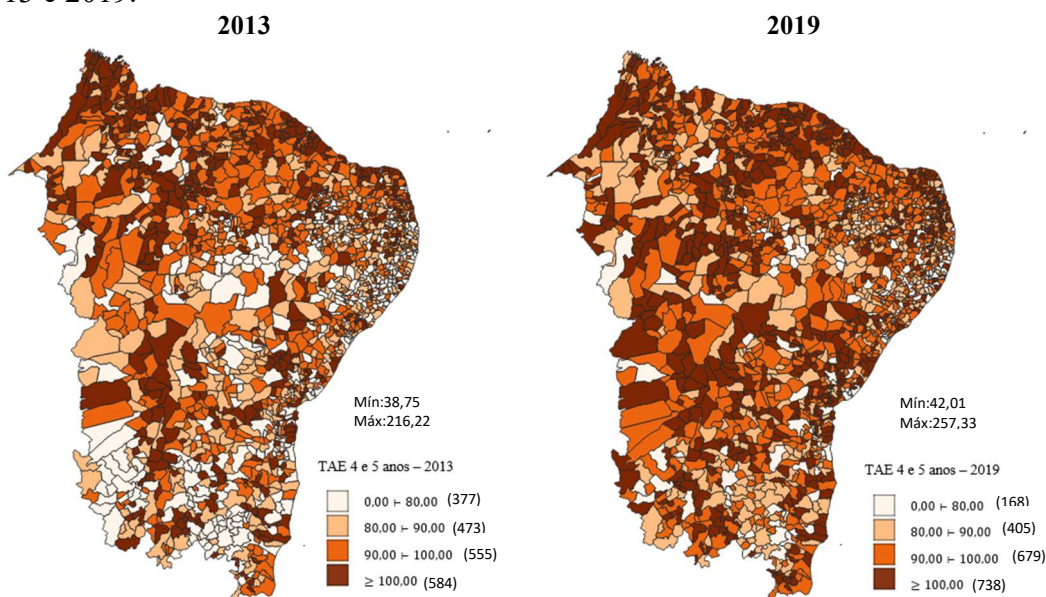
menor que 80%, enquanto para a TAE esse índice foi de 8,5%. Além disso, em 2013 57,2% tinham TAE maior que 90%, passando para 71,05% em 2019, sinalizando que região se aproxima da universalização da pré-escola. Apesar desses avanços, os mapas ilustram a desigualdade de oferta existente entre esses municípios.

Mapa 3 - TEL em Pré-Escolas nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar. Nota: No mapa de 2013 há um missing.

Mapa 4 - TAE de crianças de 4 a 5 anos nos municípios da área de atuação da Sudene – 2013 e 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

Para vislumbrar a perspectiva de atingimento da meta do PNE pelos municípios estudados dentro de um horizonte temporal relevante, projetou-se o crescimento das TAE das crianças de 4 e 5 anos e de 0 a 3 e das TEL de pré-escolas e creches, correspondentes as metas 1A e 1B do PNE, respectivamente, que podem ser visualizadas nos Gráficos 7, 8, 9 e 10. Para tanto, considerou-se a taxa média de crescimento desses indicadores durante o período de 2013 a 2019, de modo que o cenário traçado tem como premissa que a trajetória observada nesses anos manter-se-á nos períodos futuros.

Foram desconsiderados da análise, os municípios que já haviam atingido as metas em 2013 ou 2019, bem como aqueles que apresentaram decréscimo das taxas entre esses anos. Os municípios que já haviam atingido a meta em 2019 foram somados ao total de municípios que o fizeram em cada ano projetado, ao passo que os municípios com crescimento negativo foram desconsiderados no cálculo dos percentuais. A Tabela 8 detalha a amostra utilizada para fazer as projeções.

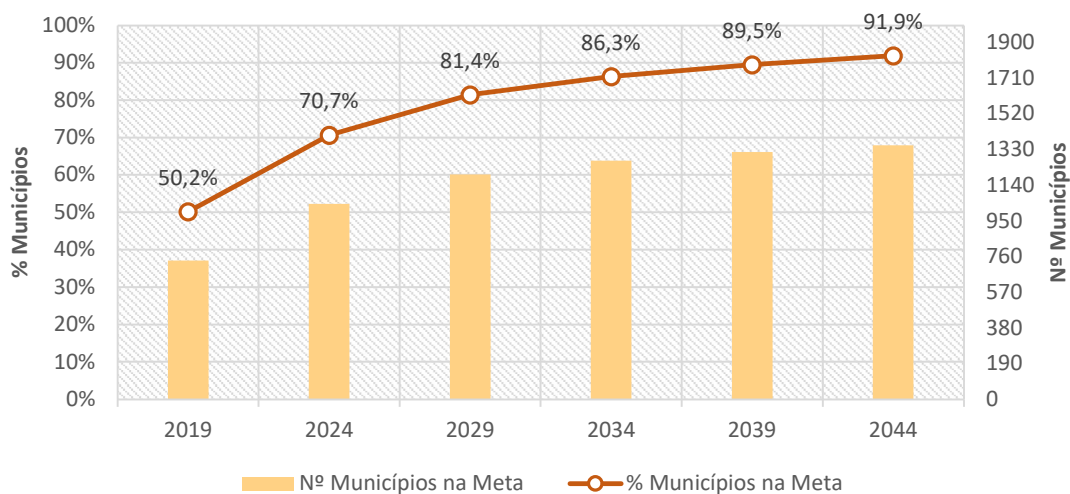
Tabela 8 - Amostra de municípios incluídos na análise da projeção de alcance da Meta 1.

Indicador	Número de Municípios					
	Desconsiderados da projeção			Utilizados no cálculo da taxa de crescimento	Atingiram a meta 2019	Contabilizados no % atendimento
	Total	Atingiu a meta*	Crescimento (-)			
TAE 0 a 3	554	207	347	1.436	207	1.643
TAE 4 e 5	1.258	553	705	732	738	1.470
TEL Creche	552	280	272	1.438	166	1.604
TEL Pré-Escola	1.054	291	763	936	364	1.300

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar. \*Há uma interseção entre o grupo de municípios que atingiu meta em 2013 e 2019.

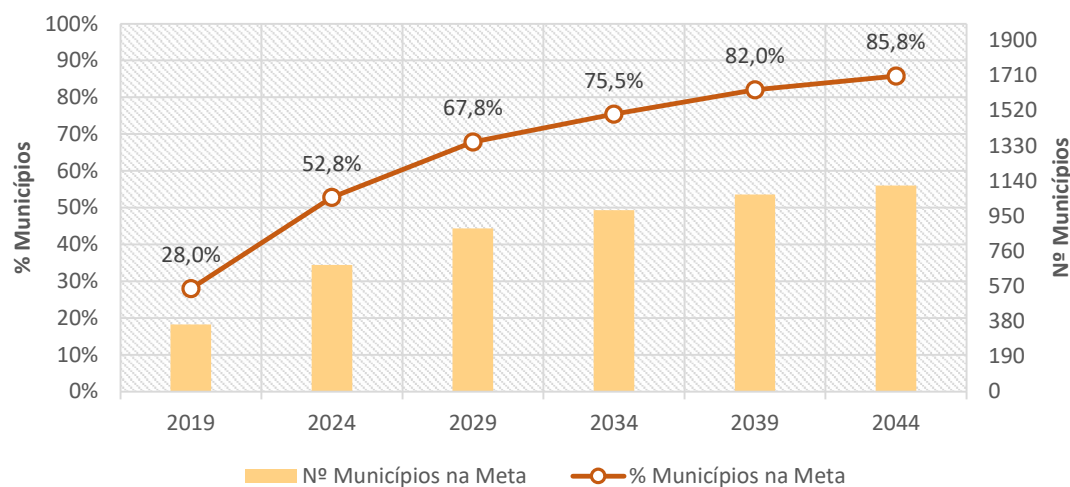
Pela análise dos Gráficos 7 e 8, observa-se grande diferenças de atendimentos dependendo do índice considerado. Usando o mesmo índice do Inep, a TAE, o Gráfico 7 sugere que, em 2019, metade dos municípios em estudo, já havia cumprido a meta de universalização do atendimento escolar às crianças de 4 a 5 anos. Enquanto o Gráfico 8 indica que apenas 28% desses municípios cumpriram o atendimento das crianças de 4 a 5 anos nas pré-escolas. Em ambos os indicadores, até 2044 nem todos os municípios conseguirão cumpri-la, caso mantenham a taxa de crescimento observada entre 2013 e 2019. Essas projeções sugerem a existência de grandes desigualdades de oferta de vagas em pré-escolas entre os municípios estudados.

Gráfico 7 - Projeção do Atingimento da Meta 1A do PNE usando a TAE a crianças de 4-5 anos nos Municípios da área de atuação da Sudene.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

Gráfico 8 - Projeção do Atingimento da Meta 1A do PNE usando a TEL em pré-escolas nos Municípios da área de atuação da Sudene.



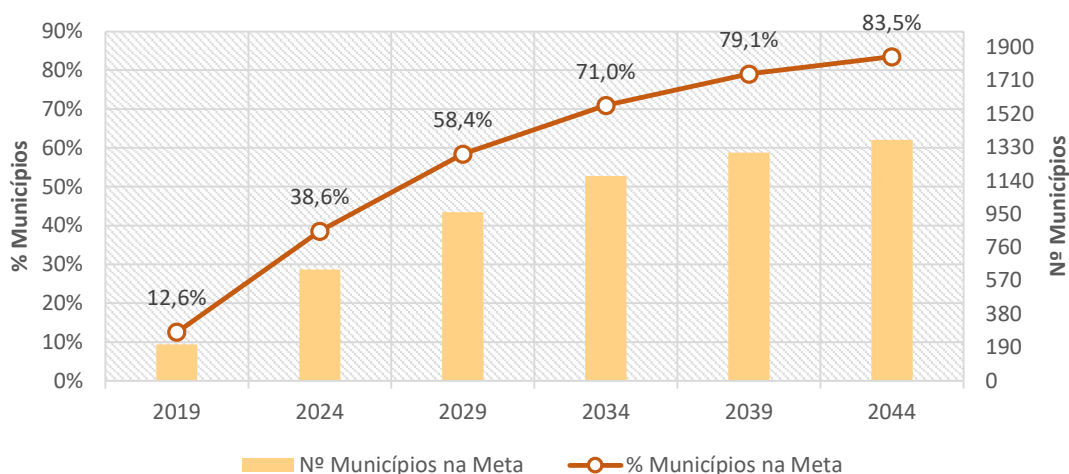
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

Os Gráficos 9 e 10 projetam quando os municípios cumprirão a Meta 1B do PNE se mantiverem o ritmo de crescimento observado entre os anos de 2013 e 2019, utilizando a TAE das crianças de 0 a 3 anos e a TEL em creches, respectivamente. Verifica-se um baixo percentual de municípios que já cumpriram meta em 2019 e que até o final da vigência do PNE, menos de 50% dos municípios da área de atuação da Sudene terão alcançado o estabelecido no PNE.

Verifica-se que o atendimento mensurado pela TEL é maior do que o da TAE, já que no período analisado neste estudo houve uma redução das matrículas totais em pré-escolas e um crescimento das matrículas de crianças de 4 a 5 anos que pode ser devida a mudança que levou as crianças de 6 anos para o ensino fundamental.

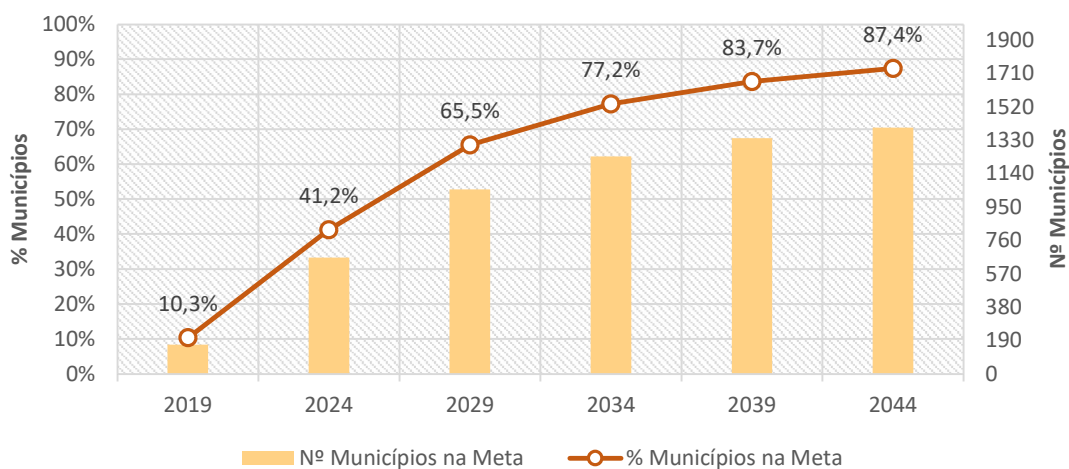
Em suma, essas projeções sugerem que, mantido o ritmo de crescimento observado nos últimos anos, os municípios da área de atuação da Sudene precisarão de muito mais tempo para atingir a cobertura prevista no PNE.

Gráfico 9 - Projeção do Atingimento da Meta 1B do PNE usando a TAE a crianças de 0-3 anos nos Municípios da área de atuação da Sudene.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

Gráfico 10 - Projeção do Atingimento da Meta 1B do PNE usando a TEL em creches nos Municípios da área de atuação da Sudene.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SINASC e do Censo Escolar.

## 7 CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 214, previu a criação de um PNE, com duração decenal, que estabeleceria diretrizes e metas para o desenvolvimento nacional, estadual e municipal da educação vinculando os entes federativos às suas medidas e os dando a responsabilidade de tomar medidas próprias para alcançar as metas previstas.

Essa previsão constitucional só foi regulamentada em 1996 pela LDB, com o primeiro PNE aprovado em 2001 que já estabelecia metas para ampliar a oferta de EI em 50% para as crianças de 0 a 3 anos e em 80% para as crianças de 4 e 5 anos até 2010. No entanto, com exceção de 1.520 municípios para a TAE em pré-escolas e 231 municípios para a TAE em creches, nenhuma região ou estado conseguiu cumprir essas metas que, em 2014, passaram a incorporar o atual PNE com vigência até 2024. No atual PNE, foi estabelecido que, até 2016, o acesso à pré-escola seria universalizado para crianças de 4 e 5 anos e até 2024, pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos estariam matriculadas em creches.

Tendo isso em vista, este estudo objetivou analisar o desempenho do recorte de municípios nordestinos da área de atuação da Sudene no alcance dessa meta e assim verificar o tamanho do desafio que a esses se impõe para seu alcance. Para tanto, se propôs a calcular dois indicadores de acesso: Taxa de Escolarização Líquida para creches e pré-escolas e Taxa de Atendimento para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos; usando dados do SINASC e do Censo Escolar, diferente do proposto pelo Inep que utiliza dados do Censo Demográfico e da PNAD do IBGE, que segundo Ximenes e Grinkraut (2014) tendem a superestimar à frequência escolar.

A utilização de diferentes indicadores e fontes de informações mostrou que a depender do critério adotado para calcular os indicadores de frequência à educação infantil, os municípios podem estar mais próximos ou mais distantes das metas quantitativas de atendimento. Em geral, a taxa de atendimento calculada tendeu a superestimar a frequência à escola se comparada à taxa de escolarização líquida. A TAE às crianças de até 3 anos foi cerca de 2 p.p. maior que a TEL em creche, e a TAE às crianças de 4 a 5 anos foi maior que a TEL em pré-escola cerca de 14 p.p., considerando o período de 2007 a 2019.

Em síntese, os resultados evidenciaram expressivo crescimento da oferta de educação infantil nesses municípios, tanto de creche quanto de pré-escola. Esse crescimento, conforme pôde ser observado, deveu-se tanto ao aumento da oferta de matrículas na Educação Infantil, como também à redução da demanda potencial. Ademais, os resultados sugerem que o crescimento não foi igualitário, existindo grande desigualdade de acesso à educação às crianças de 0 a 5 anos entre os municípios da área de atuação da Sudene, em especial no atendimento em creches.

No estado de Minas Gerais, por exemplo, o município no percentil 90 da TAE 0-3 anos possui taxa de atendimento quase sete vezes maior do que aquele que se encontrava no primeiro decil, sendo o estado mais desigual nesse quesito. Já o estado do Ceará, foi aquele que teve a menor diferença de acesso à escola na faixa etária de 0 a 3 anos, possuindo também uma das menores desigualdades de oferta entre os municípios no indicador de 4 a 5 anos.

O direito ao acesso à pré-escola é mais atendido do que o da creche e se aproxima da universalização em muitos desses municípios. Não obstante, com o fim do prazo de universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos em 2016 e a aproximação do final da vigência do PNE, não se vislumbra o alcance da meta do PNE em todos os municípios da região até 2024. Para as crianças de 0 a 3 anos, a situação é ainda mais difícil, tendo 34 municípios dessa área que ainda não ofertavam creches em 2019. Desse modo, a meta referente a essa faixa etária também não será cumprida, com expectativa de que até 2024 menos de 50% desses municípios terão atendido 50% das crianças até 3 anos em creches, o que torna esse atendimento um desafio para o sistema educacional dessa região.

As estimativas apresentadas neste estudo sugerem a existência de grande desigualdade de oferta de vagas na educação infantil entre os municípios da área de atuação da Sudene. Enquanto alguns já atingiram as metas do PNE há algum tempo, outros não têm perspectivas de cumpri-las no médio prazo. Portanto, é fundamental criar políticas que visem suavizar essas desigualdades a fim de promover igualdade de oportunidades e melhorar o desenvolvimento econômico nessa área.

É importante frisar que embora a discussão da oferta seja relevante, não se deve esquecer da importância da qualidade da educação nessa etapa de ensino. Os direitos da

criança vão além da garantia do acesso, é preciso qualificação do ambiente educacional, professores capacitados, alimentação, práticas pedagógicas adequadas e várias outras dimensões que precisam ser trabalhadas para que de fato a educação infantil tenha os impactos esperados. Nesse sentido, torna-se importante investigar se a ampliação dessa cobertura está sendo acompanhada de padrões mínimos de qualidade, quais os programas e projetos estão sendo implementados pelos municípios para expandir a educação infantil. A expansão com qualidade requer planejamento e investimento em novas instituições públicas, equipamentos, materiais didático-pedagógico, formação e incorporação de novos professores.

## REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Todos pela educação. São Paulo, 2019.

ARAÚJO, Maria Antonieta Nascimento; GAMA, Fernanda Souza; SILVA, Urbiana. Creche de ontem e de hoje: o que os pais esperam dessa instituição? Revista Psicologia, Diversidade e Saúde, v. 2, n. 1, 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. Estud. av., São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, abr. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100002>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BAGGIO, Isadora Salvalaggio; DE BARROS, Pedro Henrique Batista; DE FREITAS JÚNIOR, Adirson Maciel. Gasto Público Municipal e Acesso à Educação Infantil no Brasil. In: Encontro de Economia da Região Sul, 22. 2019, Paraná. Anais [...]Maringá: Anpec Sul, 2019.

BARONE, Isabelle. **Entenda em 5 pontos como era e o que muda no novo Fundeb.** Guia Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/entenda-em-5-pontos-como-era-e-o-que-muda-no-novo-fundeb/>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BARROS, Ricardo et al. Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington, DC, 2009.

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

BRASIL. Lei n. 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. p. 013563.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 027833.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Resolução CNE/CEB 1/1999 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. MEC: Brasília - DF, 1999. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=159281-rceb00199-1&category\\_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=159281-rceb00199-1&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em 08 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 jan. 2007. Seção 1. p. 3.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. p. 028442.

BRASIL. Lei n. 11.274, de 06 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, 07 fev. 2006. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1. p.7.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 05 abr. 2013. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de julho 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 n. 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452,



de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 mar. 2016. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2020. Seção 1. p. 1.

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

CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. J. Human capital policy. In: Heckman, J.J., Krueger, A.B., Friedman, 2003.

CAVALCANTE, J. B.; FEITOSA, C. O. A importância da SUDENE para o desenvolvimento regional brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional. Rio de Janeiro**, v. 6, n. 2, p. 226-247, 2019.

CORRÊA, B. C. Considerações Sobre Qualidade na Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, julho/ 2003.

COUTINHO, Ângela Scalabrin; ALVES, Thiago. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. *Educar em Revista*, v. 35, n. 75, p. 194-217, 2019.

COUTINHO, Ângela Scalabrin; SILVEIRA, Adriana Dragone. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. *Revista Trama Interdisciplinar*, v. 7, n. 2, 2016.

CUNHA, F.; HECKMAN J.; LOCHNER, L.; MASTEROV, D. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. **Handbook of the Economics of Education**, v. 1, p. 697-812, 2006.

CUNHA, F., & HECKMAN, J. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

DUARTE, B. S.; BASTISTA, C. V. M. Desenvolvimento infantil: importância das atividades operacionais na educação infantil. 2015. **Acesso em**, v. 15, 2016.

ESTEVEES, Luiz Carlos Gil. A pré-escola e o direito à educação: aportes para um debate. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 67, p. 102-131, 2017.

EVANS, David K.; KOSEC, Katrina. Educação infantil: programas para a geração mais importante do Brasil. **Ex-Libris Comunicação Integrada, Tradução para o português: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal**, v. 15, 2011.

FERNANDES, Fabiana Silva; DOMINGUES, Juliana dos Reis. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. **Educação e Pesquisa**, v. 43, n. 1, p. 145-160, 2017.

FERREIRA, V. S. A expansão da educação infantil e prováveis implicações. Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. XI ANPED Sul, Curitiba/Paraná, 2016.

FOGUEL, Miguel N.; VELOSO, Fernando A. Inequality of opportunity in daycare and preschool services in Brazil. *The Journal of Economic Inequality*, v. 12, n. 2, p. 191-220, 2014.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (2020). Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Educação infantil: por que mais creches. **Estudo. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, jun**, 2011.

HECKMAN, J. J. Policies to foster human capital. **Research in Economics**, 54 (1), 3–56. With discussion, 2000.

HECKMAN, J. J. The case for investing in disadvantaged young children. **CESifo DICE Report**, v. 6, n. 2, p. 3-8, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Painel de Monitoramento do PNE**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/painel-de-indicadores>. Acesso em: 12 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Dicionário de Indicadores Educacionais**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486420](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486420). Acesso em: 12 nov. 2020.

KNUDSEN, E. I. Sensitive periods in the development of the brain and behavior. **Journal of Cognitive Neuroscience**, v. 16, n. 1, p. 1412-1425, 2004.

LEAL, Fernanda de Lourdes Almeida *et al.* Oferta de Educação Infantil em Área Rural no Estado da Paraíba: Aspectos Quantitativos. **Cadernos CEDES**, v. 37, n. 103, p. 335-346, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 até 6 anos à educação**. Brasília, MEC, 2005. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf). Acesso em: 09 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, Vol. 1**. Brasília, MEC, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. Brasília, MEC, 2018. Disponível em: <https://educacao.caieiras.sp.gov.br/img/download/parametros-qualidade.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, MEC/SASE, 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 09 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular: educação é a base**. Brasília, MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>. Acesso em: 09 nov. 2020.

NASCIMENTO, Maria Leticia Barros Pedroso. A creche da Educação Infantil: entre o ofício e o direito. *Estudos de Sociologia*, v. 15, n. 29, 2010.

PICCININ, P. V. A intencionalidade do trabalho docente com as crianças de zero a três anos na perspectiva histórico-cultural. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2012.

ROSEMBERG, F.; ARTES, A. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: **Evangraf**, p. 13-69, 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Pesquisa nacional: caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural. **São Paulo: PUC**, 2012.

SANTOS, D. D.; CIPRIANO, A. C.; NATAL, J. F. Prioridades na Educação Infantil. Informe Políticas Educacionais em Ação n. 11. CEIPE-FGV, 2020.

SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. **Pro-Posições**, v. 31, 2020.

SILVA, D. R.; TAVARES, D. M. Educação Infantil: avanços e desafios, onde o discurso e a prática se encontram. *Estação científica*, Juiz de Fora, n. 15, p. 1-14, 2016. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/6079/4-educa%C3%A7%C3%A3o-infantil.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021

SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Atendimento à Educação Infantil no Estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. **Educação e Pesquisa**, v. 45, 2019.

TREVISAN, Rita. **O que diferencia a BNCC para a Educação Infantil do DCNEI e do RCNEI**. Associação Nova Escola, 2020. Disponível em: <https://novaescola.org.br/bncc/conteudo/58/o-que-sao-os-campos-de-experiencia-da-educacao-infantil>. Acesso em: 09 nov. 2020.

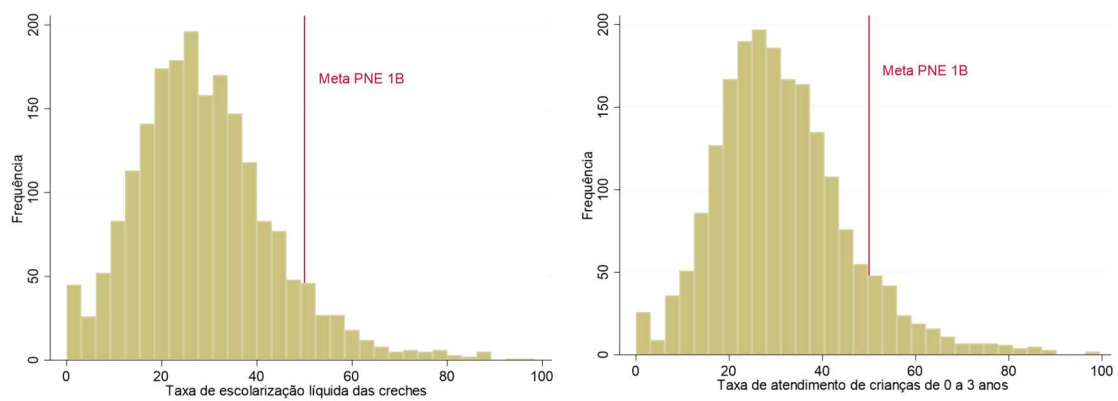
VIGOTSKI, Lev Semenovich. *A Formação Social da Mente: O Desenvolvimento dos Processos Psicológicos Superiores*. Trad. José Cipolla Neto, Luís Silveira Menna Barreto, Solange Castro Afeche. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. Cadernos Cenpec| Nova série, v. 4, n. 1, 2014.

## APÊNDICE

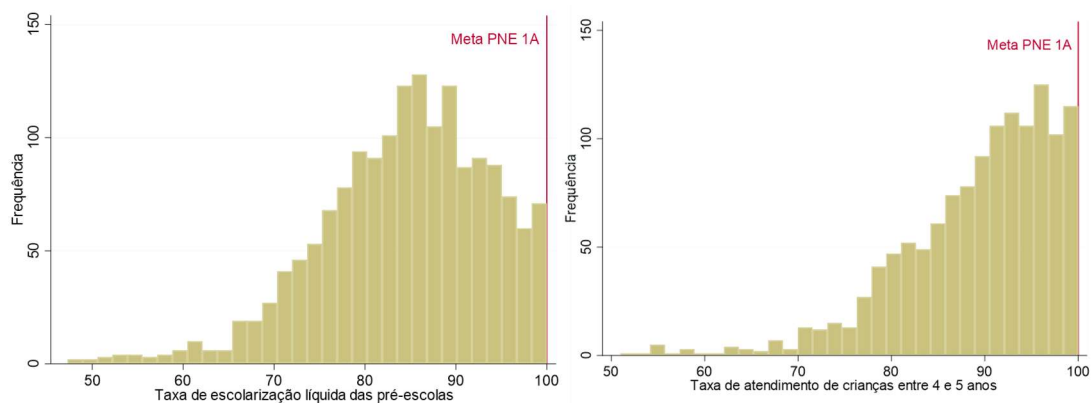
Gráfico A1 - Distribuição da TEL em Creches e da TAE de crianças de 0 a 3 anos dos municípios da área de atuação da Sudene 2019 (sem outliers).

52



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC. Nota: Foram retirados os municípios cuja TAE/TEL encontrava-se distante mais de três desvios com relação à média, limitando superiormente em 100.

Gráfico A2 - Distribuição da TEL em Pré-Escolas e da TAE de crianças de 4 a 5 anos dos municípios da área de atuação da Sudene – 2019 (sem outliers).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC. Nota: Foram retirados os municípios cuja TAE/TEL encontrava-se distante mais de três desvios com relação à média, limitando superiormente em 100.

Tabela A1 - Estatísticas Descritivas dos Indicadores de Acesso e Participação na Educação Infantil de 2019 na área de atuação da Sudene (sem outliers).

Indicador	Municípios da área de atuação da Sudene				Demais municípios*			
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
TAE de 0 a 3 anos	31,41	14,44	0,00	99,49	36,86	18,01	0,00	98,90
TAE de 4 e 5 anos	89,23	8,25	50,99	100,00	89,41	8,33	50,80	100,00
TEL Creche	29,03	14,67	0,00	98,47	35,38	17,75	0,00	98,28
TEL Pré-escola	84,41	9,30	47,27	100,00	84,87	10,58	44,79	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar e do SINASC. Nota 1: \* Exceto municípios da Região Norte. Nota 2: Foram retirados os municípios cuja TAE/TEL encontrava-se distante mais de três desvios com relação à média, limitando superiormente em 100.

### ANEXO

Municípios da área de atuação da SUDENE nos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, segundo a Lei Complementar 125, de 03/01/2007.

#### Minas Gerais - MG

01	Águas Formosas	57	Grão Mogol	113	Ouro Verde de Minas
02	Águas Vermelhas	58	Guaraciama	114	Padre Carvalho
03	Almenara	59	Ibiaí	115	Padre Paraíso
04	Angelândia	60	Ibiracatu	116	Pai Pedro
05	Araçuaí	61	Icaraí de Minas	117	Palmópolis
06	Aricanduva	62	Indaiabira	118	Patis
07	Arinos	63	Itacambira	119	Pavão
08	Ataléia	64	Itacarambi	120	Pedra Azul
09	Bandeira	65	Itaipé	121	Pedras de Maria da Cruz
10	Berilo	66	Itamarandiba	122	Pescador
11	Berizal	67	Itambacuri	123	Pintópolis
12	Bertópolis	68	Itaobim	124	Pirapora
13	Bocaiúva	69	Itinga	125	Ponto Chique
14	Bonito de Minas	70	Jacinto	126	Ponto dos Volantes
15	Botumirim	71	Jaíba	127	Porteirinha
16	Brasília de Minas	72	Janaúba	128	Poté
17	Buritizero	73	Januária	129	Riachinho
18	Cachoeira de Pajeú	74	Japonvar	130	Riacho dos Machados
19	Campanário	75	Jenipapo de Minas	131	Rio do Prado
20	Campo Azul	76	Jequitai	132	Rio Pardo de Minas
21	Capelinha	77	Jequitinhonha	133	Rio Vermelho
22	Capitão Enéas	78	Joaíma	134	Rubelita
23	Carai	79	Jordânia	135	Rubim
24	Carbonita	80	José Gonçalves de Minas	136	Salinas
25	Carlos Chagas	81	Josenópolis	137	Salto da Divisa
26	Catuji	82	Juramento	138	Santa Cruz de Salinas
27	Catuti	83	Juvenília	139	Santa Fé de Minas
28	Chapada do Norte	84	Ladainha	140	Santa Helena de Minas
29	Chapada Gaúcha	85	Lagoa dos Patos	141	Santa Maria do Salto
30	Claro dos Poções	86	Lassance	142	Santo Antônio do Jacinto
31	Comercinho	87	Leme do Prado	143	Santo Antônio do Retiro
32	Cônego Marinho	88	Lontra	144	São Francisco

33	Coração de Jesus	89	Luislândia	145	São Gonçalo do Rio Preto
34	Coronel Murta	90	Machacalis	146	São João da Lagoa
35	Couto de Magalhães de Minas	91	Malacacheta	147	São João da Ponte
36	Crisólita	92	Mamonas	148	São João das Missões
37	Cristália	93	Manga	149	São João do Pacuí
38	Curral de Dentro	94	Mata Verde	150	São João do Paraíso
39	Datas	95	Matias Cardoso	151	São Romão
40	Diamantina	96	Mato Verde	152	Senador Modestino Gonçalves
41	Divisa Alegre	97	Medina	153	Serra dos Aimorés
42	Divisópolis	98	Minas Novas	154	Serranópolis de Minas
43	Engenheiro Navarro	99	Mirabela	155	Serro
44	Espinosa	100	Miravânia	156	Setubinha
45	Felício dos Santos	101	Montalvânia	157	Taiobeiras
46	Felisburgo	102	Monte Azul	158	Teófilo Otoni
47	Formoso	103	Monte Formoso	159	Turmalina
48	Francisco Badaró	104	Montes Claros	160	Ubaí
49	Francisco Dumont	105	Montezuma	161	Umburatiba
50	Francisco Sá	106	Nanuque	162	Urucuaia
51	Franciscópolis	107	Ninheira	163	Vargem Grande do Rio Pardo
52	Frei Gaspar	108	Nova Porteirinha	164	Várzea da Palma
53	Fronteira dos Vales	109	Novo Cruzeiro	165	Varzelândia
54	Fruta de Leite	110	Novo Oriente de Minas	166	Verdelândia
55	Gameleiras	111	Novorizonte	167	Veredinha
56	Glaucilândia	112	Olhos-d'Água	168	Virgem da Lapa

## Espírito Santo - ES

01	Água Doce do Norte	11	Jaguaré	21	Ponto Belo
02	Águia Branca	12	Linhares	22	Rio Bananal
03	Alto Rio Novo	13	Mantenópolis	23	São Domingos do Norte
04	Baixo Guandu	14	Marilândia	24	São Gabriel da Palha
05	Barra de São Francisco	15	Montanha	25	São Mateus
06	Boa Esperança	16	Mucurici	26	Sooretama
07	Colatina	17	Nova Venécia	27	Vila Pavão
08	Conceição da Barra	18	Pancas	28	Vila Valério
09	Ecoporanga	19	Pedro Canário		
10	Governador Lindenberg	20	Pinheiros		