



ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: BREVE PANORAMA E DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE UM DIREITO*

Flavia Viana Basso^I

Adriano Souza Senkevics^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6898>

RESUMO

O artigo tem o intuito de analisar o Objetivo 1 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 que trata do novo Plano Nacional de Educação. Inicialmente, apresenta-se uma contextualização sobre o monitoramento do acesso à creche e pré-escola entre 2013 e 2024. Em seguida, são analisadas as metas estabelecidas no documento e sugestões de indicadores para o acompanhamento da próxima década, além da apresentação de dados para a construção de uma linha de base. Por fim, examinam-se os dados da população não atendida em creches, oferecendo um panorama dos principais

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 1 do PL 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

**Os autores agradecem a Enid Rocha Andrade da Silva pela leitura crítica e valiosas contribuições à versão preliminar deste estudo.

^I Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), pedagoga e mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

motivos de não atendimento, com ênfase nas desigualdades socioeconômicas de acesso. Em síntese, o estudo identifica avanços na taxa de cobertura da educação infantil, porém destaca as significativas disparidades regionais e sociais no atendimento dessa população.

Palavras-chave: acesso; creche; pré-escola; educação infantil; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 27 de junho de 2024, que estabelece diretrizes, metas e estratégias para o próximo Plano Nacional de Educação (PNE), está atualmente em discussão no Congresso Nacional. Trata-se de um tema de extrema relevância para as políticas públicas educacionais brasileiras, abrangendo todas as etapas e modalidades de ensino, da educação infantil à educação superior. O documento organiza-se em: i) diretrizes, que orientam os governos nas diversas esferas federativas; ii) objetivos, que indicam as mudanças esperadas para o próximo decênio; iii) metas, que estabelecem referências quantitativas e qualitativas para acompanhar o alcance dessas mudanças; e iv) estratégias, que direcionam a tomada de decisão para viabilizar o alcance das metas e dos objetivos.

No escopo desse documento, um dos objetivos gerais trata da proteção e do desenvolvimento da primeira infância, sendo que o primeiro objetivo do PL versa sobre o acesso à educação infantil, com foco na ampliação de matrículas em creches e na universalização da pré-escola. O tema alinha-se a amplo debate internacional e nacional dentro da área educacional, o qual enfatiza a importância das políticas públicas de acesso à educação infantil, principalmente para as populações mais vulneráveis (ONU, 2015; Riborli, 2023; Silva; Lima, 2019; Sousa *et al.*, 2024).

A garantia de acesso a essa etapa educacional se consolidou por meio de normativos federais, com destaque para a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), que redefiniu a faixa etária da educação infantil para 0 a 5 anos de idade, enquanto a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, tornou obrigatória a matrícula na pré-escola para crianças a partir dos 4 anos. No entanto, a matrícula em creche permanece facultativa para as famílias, cabendo ao Estado garantir a oferta de vagas suficientes para atender à demanda manifesta¹ (Brasil, 2009).

A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), regulamentou a organização da educação infantil, estabelecendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de

¹ Termo utilizado no PNE 2014-2025, que estabelece na Estratégia 1.3, da Meta 1, a realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos de idade (Brasil, 2014).

idade, de forma a contemplar aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais. Nesse sentido, essa etapa de ensino ficou dividida da seguinte forma: i) creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade; e ii) pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos.

Com as alterações legislativas relativas à obrigatoriedade da oferta educacional e crescente atenção à primeira infância, o PNE promulgado em 2014² estabeleceu como meta a universalização do atendimento para crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e expansão da cobertura de creche para, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos (Brasil, 2014). Diante do cenário oportuno para a discussão do planejamento educacional para o próximo decênio, o presente trabalho busca analisar o objetivo e as metas estabelecidas no PL do novo PNE, identificando os possíveis indicadores de monitoramento e desafios no alcance de sua proposta.

1 O MONITORAMENTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2025

O tema da oferta de matrículas em creches e da universalização da pré-escola, abordado no Objetivo 1 do PL 2.614/2024, não representa uma novidade em relação ao PNE 2014-2025. No entanto, a atual proposta, além de manter o objetivo de expansão da cobertura e de ampliar o percentual de acesso almejado, eleva uma então estratégia de redução de desigualdades de acesso ao patamar de meta.

Em relação ao plano vigente, fora estabelecida uma meta relacionada ao acesso à educação infantil monitorada por meio de dois indicadores: i) Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola ou creche; e ii) Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola ou creche. Para monitorá-los, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pelo acompanhamento do PNE, adotou como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c), produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas pesquisas permitem caracterizar o acesso à educação infantil para a população de 0 a 5 anos com desagregações por região, unidade da Federação, localização da residência, sexo, raça/cor, renda domiciliar *per capita*, entre outras. Para elaboração dos indicadores nos anos mais recentes, utiliza-se a Pnad-c anual concentrada no 2º trimestre – edição que contém o suplemento anual de educação –, tanto por apresentar informações essenciais para a estimação do acesso à educação infantil quanto por consolidar, em uma variável derivada, a informação de

² Com vigência inicialmente prevista para o decênio de 2014 a 2024, tal PNE (Lei nº 13.005/2014) teve sua conclusão adiada para 31 de dezembro de 2025. Por essa razão, usaremos a expressão PNE 2014-2025 para se referir ao plano vigente.

renda domiciliar *per capita* considerando as diversas fontes de rendimento de todos os habitantes do domicílio.

Apesar da relevância dessas informações, a Pnad-c não permite a análise de dados para a totalidade de municípios do Brasil. Isso representa uma limitação ao acompanhamento desses indicadores, uma vez que os entes municipais são os principais responsáveis pela oferta de educação infantil no sistema educacional brasileiro, de acordo com o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 1988). Dessa forma, o monitoramento ao longo dos anos garantiu informações sobre o acesso em agregação estadual, deixando as redes municipais carentes de informações e, portanto, de mecanismos específicos para esse acompanhamento. Na ausência de dados, o planejamento em nível municipal resta comprometido, dificultando a atuação de gestores públicos no sentido de estimar as taxas de acesso à educação infantil, especialmente às creches (Coutinho; Alves, 2019).

Diversas iniciativas foram realizadas para se obter um levantamento mais preciso da oferta de vagas, especialmente para a população de 0 a 3 anos. O normativo mais recente sobre o tema é a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil para essa faixa etária (Brasil, 2024a). No entanto, não houve até o momento uma implementação em escala nacional de uma metodologia de estimativa da cobertura municipal às creches.³ Tal levantamento, se realizado de forma integrada e coordenada, poderá servir como base para a análise dos indicadores do próximo plano.

Considerando os desafios apresentados e as informações disponibilizadas, o presente estudo se limita à análise dos dados existentes e segue adotando como fonte a Pnad-c do IBGE. Até o momento de fechamento de texto, não dispúnhamos dos microdados do Censo Demográfico.

2 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024

Ao se analisar o projeto de lei enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional em 27 de junho de 2024, observam-se a ampliação da meta de acesso à creche de 50% para 60% das crianças de 0 a 3 anos e a manutenção da meta de universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos. Além disso, há um reforço normativo para a redução de desigualdades na oferta de creches, visto que há significativas diferenças regionais e sociais quanto a esse atendimento. Sendo assim,

³ Para conhecer o debate sobre limitações a essa metodologia e algumas alternativas propostas, vide Simões e Alves (2021) e Bernardini, Kang e Wink Junior (2022).

a Estratégia 1.2 do plano vigente preconiza que seja inferior a 10 pontos percentuais (p.p.) a diferença entre as taxas de frequência à creche das crianças de até 3 anos do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo (Brasil, 2014).⁴ Essa estratégia tornou-se meta na nova proposta, dando destaque à necessidade de redução das desigualdades sociais no atendimento à creche no País.

O Quadro 1 esquematiza a comparação entre o texto do PNE vigente e o texto do PL em discussão, destacando a correspondência entre metas e indicadores.

QUADRO 1
ANÁLISE COMPARATIVA DAS METAS RELATIVAS AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DO PNE VIGENTE E O PL 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	PL nº 2.614/2024
Meta 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Estratégias: 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo.	Meta 1.a Ampliar a oferta de educação infantil para atender no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
	Meta 1.b Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quintil de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo até o final da vigência deste PNE.
	Meta 1.c Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco)anos.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.005/2014 e no PL nº 2.614/2024.

⁴ Embora tanto o plano vigente quanto a nova proposta utilize a expressão “quintil de renda”, entende-se que a expressão tecnicamente adequada é “quinto de renda”. Ao passo que “quinto” se refere ao segmento composto por 20% dos indivíduos em uma distribuição, “quintil” se refere ao valor da separatriz entre um segmento e outro. No caso dos Planos Nacionais de Educação, subentende-se que a desigualdade a ser aferida é aquela entre a média do 1º quinto de renda (20% mais pobres) e a média do 5º quinto de renda (20% mais ricos).

Verifica-se que a nova proposta organiza de forma mais bem estruturada e intuitiva os indicadores de monitoramento do plano vigente, destacando a redução das desigualdades no atendimento com base em critério socioeconômico. A partir desses elementos, a seção seguinte analisa a série histórica dos dados que permitem o monitoramento dessas metas: primeiramente, trata-se do acesso à creche e, em seguida, da universalização da pré-escola.

3 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 1 NO PL 2.614/2024

3.1 META 1.A: AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE CRECHE PARA 60%

Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.

Indicador 1A: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche

Fonte: Pnad-c/IBGE

O acesso à creche é um dos principais temas relacionados ao direito à educação no Brasil. Os estudos pioneiros de Fúlvia Rosemberg abordaram a problemática do acesso às creches sob distintos ângulos – cobertura, qualidade, relações de gênero, étnico-raciais etc. –, mas sempre colocando em primeiro plano a criança enquanto um sujeito de direitos (Rosemberg, 2001; 2013; Rosemberg; Mariano, 2010). Historicamente, a creche se trata de uma das etapas educacionais com maior carência na oferta (Rosemberg, 1999; Silva; Silva; Strang, 2020) e que, por um conjunto de esforços, apresentou um avanço significativo nas últimas décadas.

Em 2004, o percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a creche era de somente 17,3%⁵ (Simões, 2018), enquanto os dados mais recentes apontam para uma cobertura de 41,2% em 2024, conforme apresentado no Gráfico 1.

⁵ Esse percentual considera como fonte os dados a Pnad/IBGE (2004) fazendo um ajuste etário de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que corresponde a chamada “idade-CNE imputada”. O detalhamento dessa metodologia encontra-se em Simões (2018).

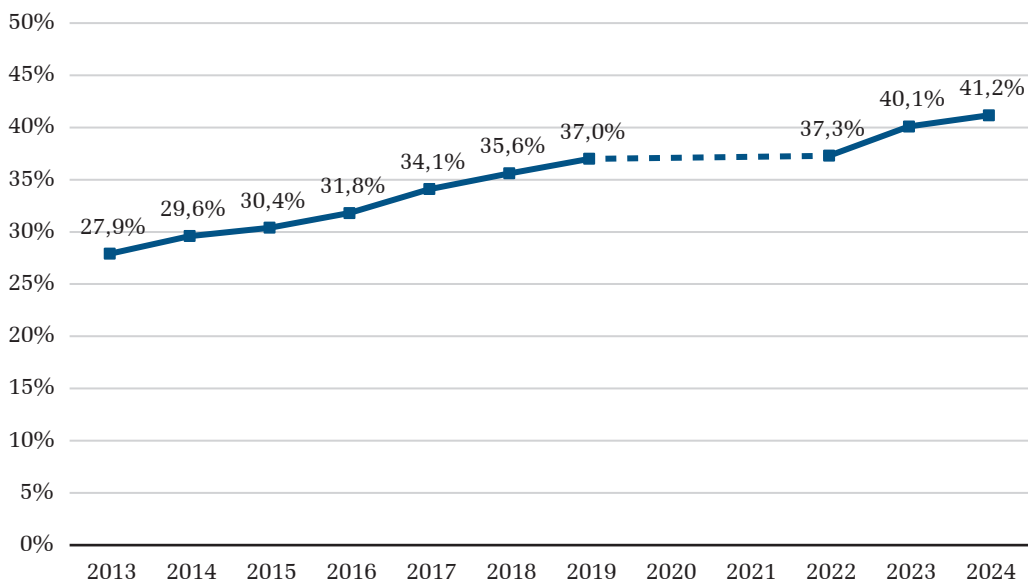


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE – BRASIL – 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Apesar desse percentual não corresponder ao cumprimento da meta para o PNE 2014-2025, os esforços no sentido de ampliar a cobertura de creche são notórios, de aproximadamente 13,3 p.p. desde a linha de base. No entanto, esse avanço precisa ser analisado de forma mais aprofundada, pois os agregados nacionais são marcados por desigualdades regionais, socioeconômicas e raciais.

A Figura 1 ilustra uma comparação da última década ao analisar a cobertura de creche segundo as unidades da Federação (UF). Percebe-se um incremento no atendimento em todas as grandes regiões. As regiões Sudeste e Sul apresentam taxas próximas à meta proposta no PL, com os estados de São Paulo (56,8%) e Santa Catarina (53,3%) superando o percentual estabelecido para o decênio.

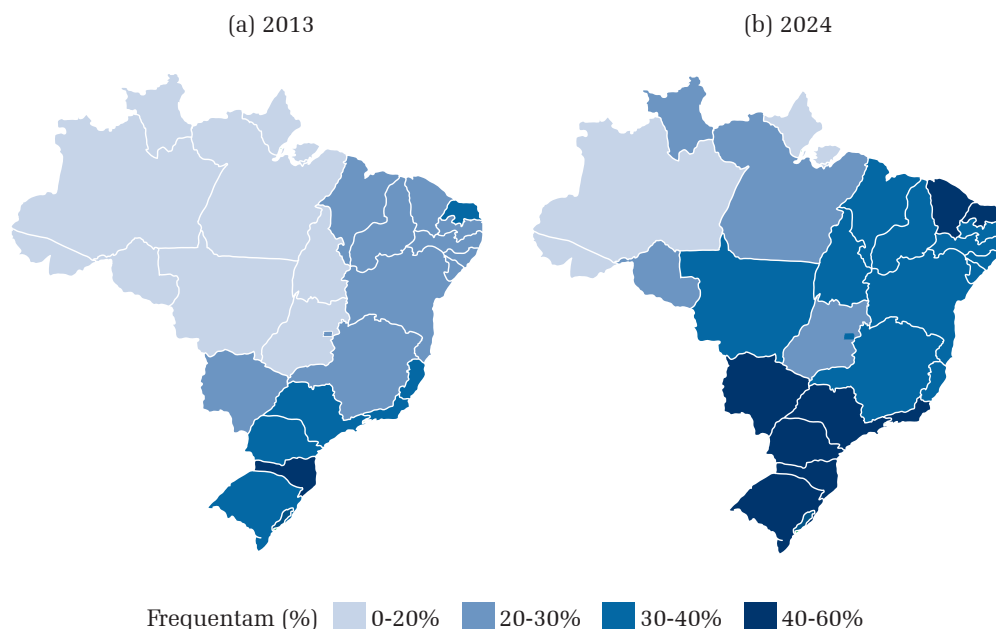


FIGURA 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A CRECHE – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013/2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013) e Pnad-c (2024).

Todas as unidades federativas, à exceção do Amapá, apresentaram avanços no atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Entre todas as 27 UF, 18 delas apresentaram variações positivas iguais ou superiores a 50% em relação ao patamar em que se encontravam em 2013. Em Tocantins, por exemplo, partiu-se de uma taxa de 14,8% para 35,2%; no Amazonas, de 8,3% para 18,1%; Maranhão, de 21,4% para 39,7%. Esses são apenas alguns exemplos de avanços importantes no período.

A Tabela 1 apresenta as estimativas do número absoluto e relativo de crianças que frequentam escola ou creche, por grande região e unidade da Federação. Os dados permitem estimar o tamanho da demanda não atendida por creche no Brasil, bem como comparar a magnitude dos desafios para diferentes unidades geográficas. Revelam também, a título de ilustração, o desafio particular da região Norte no atendimento da cobertura almejada de 60% das crianças. Como se nota, alguns dos estados que compõem essa região apresentam taxas de atendimento inferiores a 20% do público-alvo, isto é, cumprem apenas 1/3 da meta proposta para o nível nacional.

TABELA 1

NÚMERO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA ESCOLA
OU CRECHE – BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013/2024

Brasil/ Grande Região/ UF	2013			2024		
	Total de Crianças	Frequentam (N)	Frequentam (%)	Total de Crianças	Frequentam (N)	Frequentam (%)
Brasil	11.726.079	3.271.734	27,9%	11.601.473	4.775.942	41,2%
Norte	1.252.226	159.635	12,7%	1.242.743	294.164	23,7%
Rondônia	111.245	12.903	11,6%	105.268	24.015	22,8%
Acre	63.408	6.621	10,4%	60.549	10.814	17,9%
Amazonas	316.822	26.427	8,3%	292.833	53.029	18,1%
Roraima	37.289	4.971	13,3%	43.974	11.246	25,6%
Pará	565.564	87.236	15,4%	578.920	153.565	26,5%
Amapá	50.652	5.628	11,1%	59.950	5.842	9,7%
Tocantins	107.246	15.849	14,8%	101.250	35.653	35,2%
Nordeste	3.507.088	878.498	25,0%	3.278.294	1.227.869	37,5%
Maranhão	515.075	110.068	21,4%	428.840	170.323	39,7%
Piauí	213.127	49.579	23,3%	191.196	71.729	37,5%
Ceará	511.040	148.860	29,1%	479.437	197.136	41,1%
Rio Grande do Norte	205.560	68.078	33,1%	193.361	77.985	40,3%
Paraíba	249.577	57.641	23,1%	253.755	92.516	36,5%
Pernambuco	574.353	148.313	25,8%	542.873	176.651	32,5%
Alagoas	225.797	54.485	24,1%	218.694	80.582	36,8%
Sergipe	130.875	36.518	27,9%	144.666	56.314	38,9%
Bahia	881.684	204.956	23,2%	825.471	304.633	36,9%
Sudeste	4.521.288	1.497.604	33,1%	4.477.045	2.172.337	48,5%
Minas Gerais	1.119.345	294.113	26,3%	1.193.682	478.061	40,0%
Espírito Santo	217.684	66.272	30,4%	248.355	98.632	39,7%
Rio de Janeiro	803.763	265.609	33,0%	800.504	325.715	40,7%
São Paulo	2.380.496	871.610	36,6%	2.234.504	1.269.929	56,8%
Sul	1.533.714	539.160	35,2%	1.582.801	722.596	45,7%
Paraná	643.578	217.473	33,8%	623.405	262.025	42,0%
Santa Catarina	338.720	141.412	41,7%	412.249	219.800	53,3%
Rio Grande do Sul	551.416	180.275	32,7%	547.146	240.771	44,0%
Centro-Oeste	911.763	196.837	21,6%	1.020.590	358.976	35,2%
Mato Grosso do Sul	179.252	45.529	25,4%	176.639	73.534	41,6%
Mato Grosso	205.387	41.079	20,0%	261.875	97.221	37,1%
Goiás	375.714	65.043	17,3%	424.151	127.193	30,0%
Distrito Federal	151.410	45.186	29,8%	157.925	61.028	38,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013) e Pnad-c (2024).

Com o objetivo de trazer mais informações sobre esses desafios, Bernardini, Kang e Wink Junior (2022) propõem um Índice de Necessidade de Creches (INC) por município brasileiro, a partir de dados do IBGE, que aglutina informações sobre crianças residentes em zonas urbanas pertencentes a famílias pobres, monoparentais ou com mães ou principal cuidador economicamente ativo. Com base nesse índice, os autores elencam prioridades para o atendimento das creches no País e demonstram que as regiões Norte e Nordeste concentram a maior necessidade de cobertura dessa etapa de ensino, em razão de serem regiões relativamente mais pobres. Essa lacuna provoca a necessidade de um planejamento territorial da oferta de creche, com concentração de esforços sobre áreas e regiões que, por razões históricas e estruturais, apresentam maiores dificuldades para a expansão da cobertura.

Não à toa, a principal política de financiamento da educação básica brasileira – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – prevê, desde 2021, a subvinculação de 50% dos recursos globais de uma nova parcela de complementação da União para a educação infantil⁶. A magnitude dessa subvinculação varia entre cada rede de ensino municipal e pode ser maior ou menor em função do *déficit* de cobertura da educação infantil e do nível socioeconômico familiar dos educandos (Simões; Alves, 2021). Esse mecanismo representa uma preocupação em garantir um financiamento distributivo para suprir as lacunas históricas na oferta de creches, em especial para as populações mais carentes.

No entanto, é preciso ter em mente que as dificuldades na expansão das creches são profundas e encontram-se disseminadas pelo território nacional, afetando municípios nas regiões do País para além do Norte e do Nordeste, as quais também apresentam importantes hiatos entre a oferta realizada e a demanda potencial (Bernardini; Kang; Wank Junior, 2022). Como demonstram Bruno e Silveira (2023), mesmo em regiões relativamente ricas (no caso estudado pelas autoras, a região metropolitana de Curitiba), existem disparidades relevantes em relação à capacidade de financiamento da educação infantil e, portanto, de oferta de vagas com garantia de padrão mínimo de qualidade. Em análise específica para o Distrito Federal, Pinto, Müller e Anjos (2018) demonstram que a carência no acesso à educação infantil é bastante condicionada pelas desigualdades socioeconômicas entre as regiões administrativas da capital federal.

Dando um passo a mais na análise dos dados, o Gráfico 2 ilustra que a cobertura de atendimento também apresenta diferenças significativas quando se considera a situação de domicílio da população. Enquanto a zona urbana registra

⁶ Trata-se da complementação-VAAT (valor anual por aluno total), que corresponderá em 2026 a 10,5% da receita global dos impostos e transferências integrantes do Fundeb.

um atendimento próximo a 44%, na zona rural esse percentual é de 25,2%. Apesar da evolução observada em ambas as áreas geográficas, o hiato entre elas é persistente ao longo dos anos.

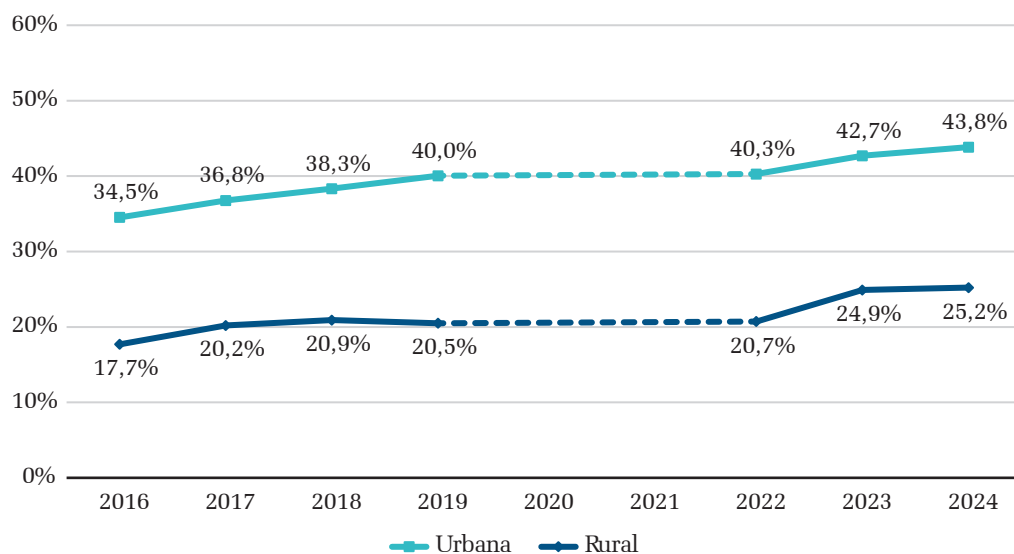


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO - BRASIL - 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Ademais, a desigualdade mais significativa permanece na desagregação do indicador por renda domiciliar *per capita*. Conforme pode ser observado no Gráfico 3, a diferença em pontos percentuais entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos nunca foi inferior a 20 p.p. ao longo de toda a série histórica, muito embora o PNE 2014-2025 já previsse, na Estratégia 1.2, que essa brecha não superasse 10 p.p. Em análise da série temporal desde 2014, acrescida de projeções para 2024, Simões (2018) estimou que, uma vez que a taxa de acesso do quinto mais rico alcançasse 57,7%, ela deveria estagnar nesse patamar. A consequência disso seria que o avanço marginal na taxa de atendimento das crianças de 0 a 3 anos beneficiaria, sobretudo, as populações mais pobres, de modo que o hiato socioeconômico tendesse a convergir no decorrer dos anos.

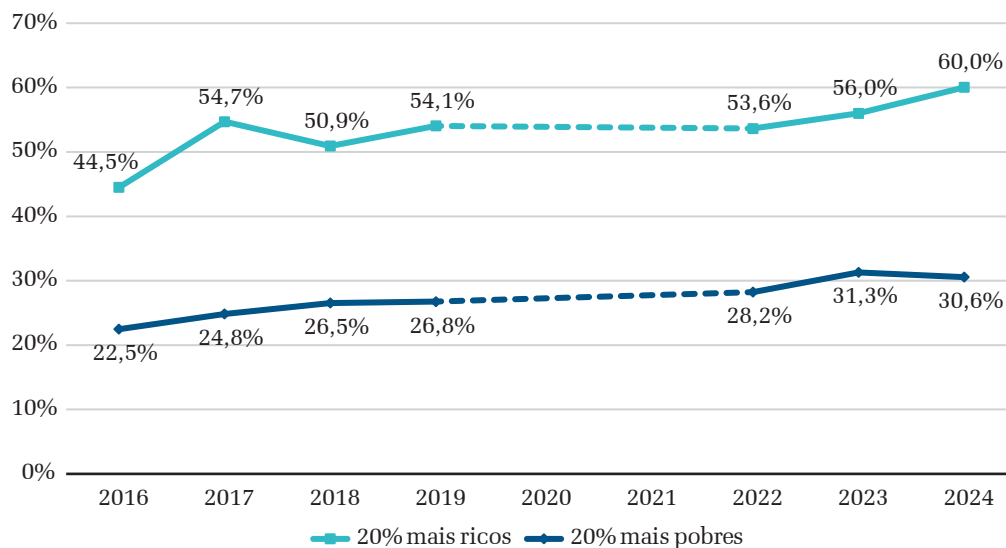


GRÁFICO 3
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Conforme o gráfico apresentado, a taxa de acesso dos mais ricos, embora bastante alta, ainda não estagnou, tendo apresentado um crescimento no último ano e alcançando, assim, 60,0% das crianças do quinto mais rico. Por outro lado, a taxa para as crianças do quinto mais pobre alcançou 30,6% em 2024, o que representa uma tendência de crescimento na década, mas com resultados aquém do desejável e aumento do hiato entre esses dois grupos.

A persistência desse cenário de desigualdades é tão marcante que esse hiato socioeconômico passou a ser tratado como uma meta na proposta do novo plano, tornando-se um ponto indispensável para o desenho de políticas voltadas à equidade de acesso na primeira infância. Nesse contexto, apresenta-se a seguir a Meta 1.b proposta no referido PL, bem como o indicador previsto.

3.2 META 1.B: ACESSO À CRECHE POR QUINTOS DE RENDA

Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar per capita mais elevado e as do quintil de renda per capita mais baixo até o final da vigência deste PNE.

Indicador 1B: Diferença entre o percentual da população de 0 a 3 anos do quintil de renda familiar per capita mais elevado e o quintil de renda familiar per capita mais baixo

Fonte: Pnad-c/IBGE

Conforme apresentado anteriormente, a questão da desigualdade na cobertura de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos de acordo com a renda domiciliar *per capita* emergiu como meta na atual proposta do PNE. Apesar de não figurar como um indicador no plano vigente, essa informação foi apresentada ao longo do monitoramento do PNE. A série histórica mostra que, na linha de base de 2013, a diferença no atendimento em creche entre os 20% mais ricos e o 20% mais pobres era de 29,9 p.p. (Brasil. Inep, 2024). O dado mais recente, referente a 2024, indica uma estagnação dessa diferença, que passou a ser de 29,4 p.p.

O acompanhamento dessa meta evidencia também a necessidade de políticas setoriais no novo plano. O Gráfico 4 ilustra como essa desigualdade socioeconômica de atendimento se manifesta nas diferentes regiões geográficas do País e destaca a diferença em pontos percentuais entre os dois quintos de renda, por grande região.

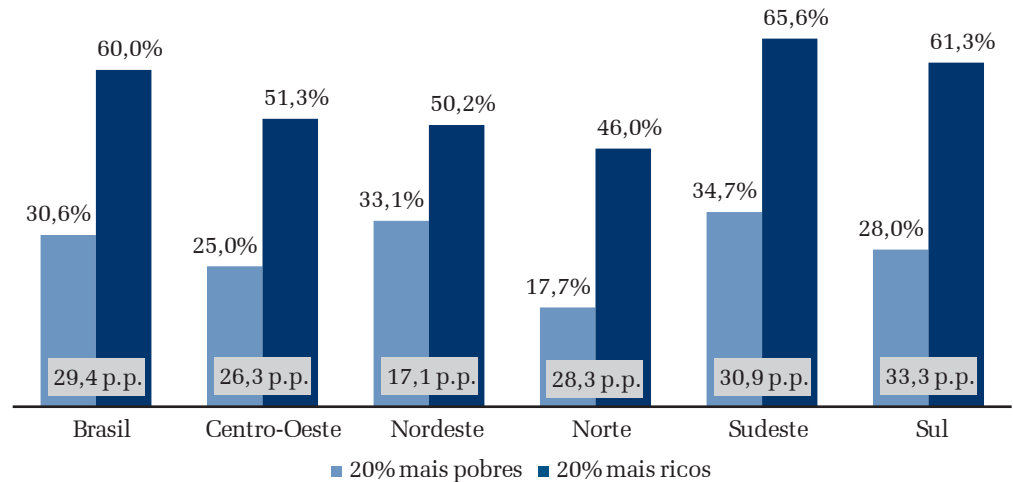


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E DIFERENÇA EM PONTOS PERCENTUAIS – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Verifica-se que a região Nordeste apresenta a menor diferença em pontos percentuais (17,1 p.p.), seguida pela região Norte (28,3 p.p.); no entanto, é nessa mesma região que se observa o percentual mais baixo de atendimento à creche do País. Essa informação traz à tona a necessidade de cautela na análise dos dados, pois as políticas para atingimento da meta deverão se concentrar em dois caminhos: garantir o atendimento mínimo da população de 0 a 3 anos e, concomitante, reduzir as desigualdades nessa cobertura. Infelizmente, é recorrente que a expansão do acesso a um direito seja acompanhada por uma manutenção das distâncias absolutas entre diferentes grupos populacionais (Brito, 2017; Senkevics; Santos, 2023), razão pela qual o poder público deve dar atenção para um acesso equitativo à creche no seio da política expansionista.

Diante desse cenário, é necessário compreender melhor a demanda efetiva de creche no País. Simões (2018), ao analisar as diferenças de atendimento entre os quintos de renda, destaca a importância de compreender as preferências das famílias. Isso ocorre porque, na medida em que se conhece o total de interessados, estabelece-se um limite natural para a expansão da oferta, levando à estabilização da taxa de cobertura.

Tanto no PNE 2014-2025 quanto no PL nº 2.614/2024, essa questão foi abordada com base no conceito de “demanda manifesta”, por meio das estratégias expostas no Quadro 2.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS PARA O LEVANTAMENTO DA DEMANDA POR CRECHE NO PNE 2014-2025 E NO PL 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	Projeto de Lei 2.614/2024
Estratégia 1.3. realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar e verificar o atendimento da demanda manifesta .	Estratégia 1.3. Apoiar técnica e financeiramente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a instituição de política de levantamento de demanda por creche e de busca ativa na educação infantil, coordenada e monitorada pelas Secretarias de Educação, em parceria com órgãos públicos de assistência social e de saúde e com redes de proteção à infância, com vistas a aumentar o acesso e a reduzir a evasão e o abandono nessa etapa da educação básica.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.005/2014 e no PL nº 2.614/2024.

Essa é uma das razões pelas quais governos e organizações da sociedade civil defendem a criação de mecanismos que reflitam a demanda manifesta, com o objetivo de mensurar de forma mais precisa a real demanda da população. Essa questão foi recentemente registrada na Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que regulamentou a obrigatoriedade de criação de mecanismos anuais de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade (Brasil, 2024a).

Tal legislação prevê que esses levantamentos de demanda por vagas devem mobilizar um conjunto diverso de bases de dados – cruzando-se dados de registros de nascimento e óbito e das áreas de educação, saúde, assistência social e dos cartórios – e ensejar buscas ativas de bebês e crianças fora da escola. Na ausência de vagas, listas de espera serão organizadas tendo como critérios de prioridade a situação socioeconômica, a monoparentalidade e os contextos territoriais. Com isso, espera-se uma atuação intersetorial para a expansão da cobertura de creches no Brasil.

Na esteira desse debate, antes de prosseguir para a Meta 1.c (que trata da pré-escola), este estudo aprofunda-se em algumas informações relevantes para o monitoramento no acesso à creche, as quais poderão estar disponíveis para acompanhamento do próximo plano nacional.

Motivos para não frequentar a creche

Além das informações apresentadas anteriormente, a Pnad-c do IBGE coleta, por meio do suplemento anual de educação, os motivos de não frequência à creche ou pré-escola. A referida pergunta é encontrada na variável V3033a do questionário e apresenta as seguintes opções para o respondente: (1) Não tem escola ou creche ou a escola fica distante; (2) Falta de vaga na escola ou creche; (3) A escola ou creche não aceita a criança por conta da idade; (4) Falta de dinheiro para pagar a mensalidade, transporte, material escolar etc.; (5) As escolas ou creches não são boas ou seguras ou adaptadas para a criança com deficiência; (6) Problema de saúde permanente da criança; (7) Por opção dos pais ou responsáveis (acham muito nova para ir à escola, preferem cuidar em casa etc.); e (8) Outro motivo. (IBGE, [2023])⁷.

Essas informações permitem compreender melhor o cenário de atendimento da população de 0 a 3 anos. Nesse sentido, considerando os dados da Meta 1.a, segundo os quais 58,8% das crianças de 0 a 3 anos não frequentam a escola (n = 6.825.531), a Tabela 2 apresenta os principais motivos para não frequência indicados na pesquisa de 2024. Observa-se que a principal razão declarada é a opção dos pais (59,8%), seguida da não aceitação por conta da idade (17,7%) e da falta de vaga (8,4%).

⁷ Informações coletadas por meio da variável 3033a, da Pnad-c a partir do 2º trimestre de 2019. O dicionário de dados e demais informações sobre a pesquisa estão disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

TABELA 2

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA NÃO FREQUÊNCIA À CRECHE DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS – BRASIL – 2024

Motivo	n	%
Por opção dos pais ou responsáveis (acham muito nova para ir à escola, preferem cuidar em casa etc.)	4.079.224	59,8
A escola ou creche não aceita a criança por conta da idade	1.209.523	17,7
Falta de vaga na escola ou creche	572.322	8,4
Não tem escola ou creche ou a escola fica distante	500.355	7,3
Outro motivo	301.816	4,4
Problema de saúde permanente da criança	73.566	1,1
Falta de dinheiro para pagar a mensalidade, transporte, material escolar etc.	73.008	1,1
As escolas ou creches não são boas ou seguras ou adaptadas para criança com deficiência.	15.716	0,2
Total	6.825.530	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

No entanto, para analisar melhor o fenômeno, é preciso considerar demais desagregações a fim de compreender como essa escolha se manifesta em diferentes contextos geográficos e socioeconômicos. Para efeito de síntese, os dados seguintes apresentam a mesma categorização de informações adotada pelo IBGE (2024b), em três grupos: (1) Dificuldades de acesso: reúne informações sobre as opções 1, 2 e 3 da variável V3033a (não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade); (2) Por opção dos pais ou responsáveis (a opção 7 da variável V3033a); e (3) Outro motivo (reúne as informações 4, 5, 6 e 8 da variável V3033a).

De acordo com essa classificação, no Brasil, 59,8% da população de 0 a 3 anos não frequenta creche por opção dos pais. Embora isso denote um interesse manifesto em não matricular as crianças em um estabelecimento de ensino, é possível que parte dessa escolha decorra de uma “demanda reprimida”, isto é, a existência de obstáculos para a matrícula pode resultar em uma opção deliberada pela não matrícula. Ainda sobre a mesma população, 33,4% não frequentam creche por alguma dificuldade de acesso. Em termos absolutos, isso significa que aproximadamente 2,3 milhões de crianças não são atendidas, mesmo quando há uma vontade expressa dos pais em matriculá-las nessa etapa.

Esses percentuais variam de acordo com as grandes regiões do País, conforme a Tabela 3. Em geral, nas regiões mais ricas – Sudeste, Sul e Centro-Oeste – tende a prevalecer a opção dos pais de não matricular as crianças (nessas regiões, esse motivo é predominante em mais de 60% da população). Nas regiões mais pobres, por outro lado, embora ainda seja predominante a opção dos pais, é maior o percentual de crianças que, por algum motivo, não encontram a possibilidade de frequentar uma creche.

TABELA 3
MOTIVOS PARA NÃO FREQUÊNCIA À CRECHE DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Brasil e Grandes Regiões	Opção dos pais	Dificuldade de acesso	Outro motivo
Brasil	4.079.244 (59,8%)	2.282.200 (33,4%)	464.106 (6,8%)
Norte	530.889 (56,0%)	383.389 (40,4%)	34.300 (3,6%)
Nordeste	1.115.376 (54,4%)	819.841 (40,0%)	115.209 (5,6%)
Sudeste	1.476.787 (64,1%)	626.519 (27,2%)	201.402 (8,7%)
Sul	528.811 (61,5%)	255.885 (29,7%)	75.508 (8,8%)
Centro-Oeste	427.361 (64,6%)	196.566 (29,7%)	37.688 (5,7%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Na região Norte, que apresenta o maior percentual de dificuldade de acesso entre os motivos de não frequentar a creche, predomina o fato de a escola ou creche não aceitar a criança em função de sua idade (23,6%) e, subsidiariamente, a ausência de escola próxima ao domicílio (12,1%); já a falta de vaga corresponde a 4,7% dos casos de não acesso à escola. No Nordeste, por sua vez, esses mesmos motivos equivalem aos seguintes percentuais, respectivamente: 27,1%, 8,2% e 4,8%.

Essa análise deve ser realizada de forma complementar à informação de renda domiciliar, de modo a evidenciar qual é a parcela da população mais vulnerável e que, portanto, demanda prioritariamente o atendimento. O Gráfico 5 ilustra essa relação, mostrando que, entre os indivíduos pertencentes ao maior quinto de renda (os 20% mais ricos), a não frequência ocorre, majoritariamente, por opção dos pais. Independentemente da idade da criança, orbita em torno de 75% o percentual de crianças pertencentes às famílias relativamente privilegiadas que não frequenta escola ou creche por opção dos pais. Tem-se, assim, uma demanda potencial não convertida em matrícula por escolha familiar.

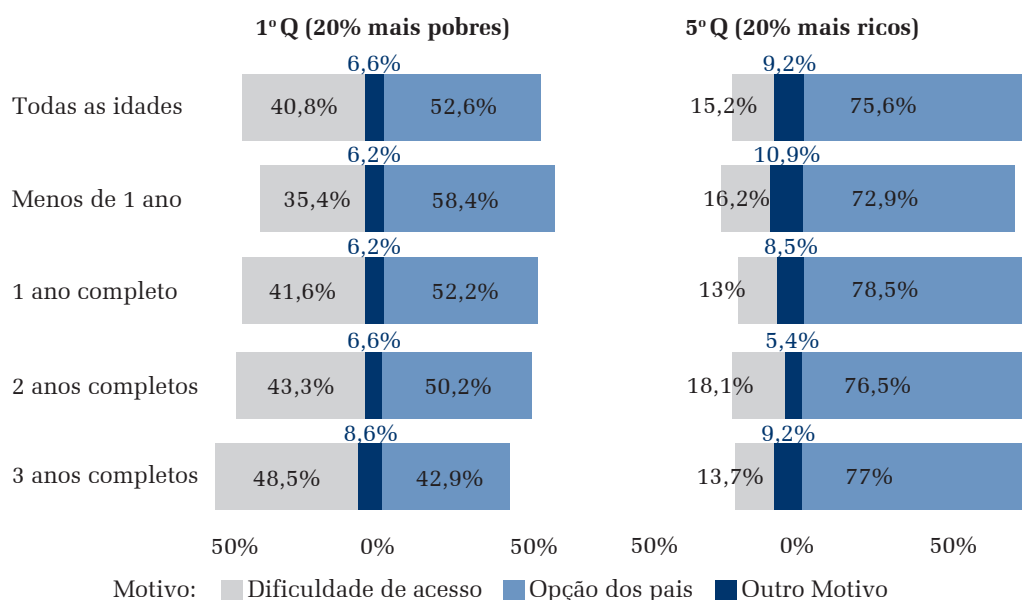


GRÁFICO 5

MOTIVOS DE NÃO FREQUENTAR A CRECHE, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Por outro lado, entre os pertencentes ao primeiro quinto (os 20% mais pobres), observa-se um percentual mais elevado de respondentes que relatam algum tipo de dificuldade para matricular seus filhos em creches (40,8%). Essa ocorrência cresce conforme a idade da criança, de modo que, entre as crianças com três anos completos, cerca de 48,5% delas encontram-se fora da escola por obstáculos ao acesso. Há de se reiterar que parte das alegações de não matrícula por “opção dos pais” pode mascarar, em realidade, uma demanda reprimida onde haveria a intenção de matrícula não concretizada pela indisponibilidade do serviço.

Logo, a desigualdade de renda no acesso à creche agrava-se com a idade da criança, na medida em que deixa de ser um produto de escolhas parentais e passa a ser cada vez mais condicionado por fatores externos à decisão da família. Esses dados estão em consonância com a literatura educacional sobre o acesso à educação infantil, que destaca a importância de políticas públicas específicas voltadas à população em maior situação de vulnerabilidade, que mais necessita desse atendimento (Moreira; Lordelo, 2002; Fernandes; Domingues, 2017; Sousa; Pimenta, 2019; Bernardini; Kang; Wink Júnior, 2022), conforme se lê no relatório do Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2022, p. 37):

Os resultados deste estudo levam a duas reflexões importantes. Por um lado, reforçam a importância da oferta de uma educação infantil de qualidade, em especial para as crianças vivendo em situação de maior vulnerabilidade. Trata-se de

uma política pública com grande potencial de gerar maior igualdade nos sistemas educacionais e diminuir diferenças entre os grupos sociais. [...] Há um conjunto robusto de evidências científicas que reforçam a importância do investimento na primeira infância como política pública eficaz no combate às desigualdades educacionais, sociais e na quebra dos ciclos intergeracionais de pobreza.

A ausência de vagas fere o direito subjetivo à educação infantil prevista na legislação brasileira. Por essa razão, tem sido frequente a judicialização da oferta de creches. Em 2022, ao julgar o Recurso Extraordinário 1008166 (Tema 548), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese em repercussão geral reconhecendo a exigibilidade individual do acesso à creche. A Corte reafirmou que todas as etapas da educação básica são direitos fundamentais de aplicabilidade imediata e diretamente exigíveis pelo cidadão. (Brasil. STF, 2023)

A título de ilustração, Taporosky e Silveira (2019) mapearam as decisões dos 27 tribunais estaduais brasileiros entre outubro de 2005 e julho de 2016 e encontraram 289 ações coletivas e 306 decisões relacionadas ao direito à educação infantil, com concentração nas regiões Sudeste e Sul. Na maior parte dos casos, ratifica-se o direito à educação infantil com garantia de acesso tanto à creche quanto à pré-escola – no geral, implica-se a obrigatoriedade de o gestor da rede de ensino prover uma vaga pública para a família requerente. As mesmas autoras também demonstram que a qualidade da oferta, em si, é menos objeto de tais contendas (Taporosky; Silveira, 2018).

Por mais que esses processos judiciais resultem em benefícios para as crianças dessas famílias, a recorrência desses eventos sinaliza para uma fragilidade na gestão pública educacional. De um lado, indica uma incapacidade crônica na oferta de vagas, decorrente de uma série de razões, sendo a maior delas a insuficiência de recursos para a ampliação do atendimento; de outro lado, intensifica um atrito entre o Ministério Público (principal agente envolvido na judicialização) e os governos municipais, geralmente com consequências sobre a capacidade de planejamento educacional e a previsibilidade por parte dos gestores de rede (Feldman; Silveira, 2018, 2019).

3.3 META 1.C: UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA

Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos.

Indicador 1C: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola.

Fonte: Pnad-c/IBGE

A Meta 1.c estabelece a universalização da pré-escola, até o terceiro ano de vigência, do próximo PNE. A referida previsão se justifica pois, mesmo de caráter obrigatório desde 2016, o acesso à pré-escola ainda não ocorre plenamente em todo

território brasileiro. No início do PNE 2014-2025, a taxa de frequência à pré-escola da população de 4 e 5 anos era de 87,9% (2013). Em 2024 esse percentual foi de 94,6%, indicando um aumento 6,7 p.p. em uma década. No entanto, os dados da Pnad-c indicam que ainda há 330 mil crianças dessa faixa etária fora da escola.

O Gráfico 6 apresenta a evolução na taxa de frequência da última década. Os dados permitem visualizar que a pandemia de covid-19 apresentou um impacto grave sobre o atendimento escolar de crianças, tendo havido estagnação ou retrocesso no acesso à pré-escola em praticamente todas as regiões do País. De fato, pesquisas indicam que as crianças que frequentam educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental foram as mais afetadas pela crise pandêmica de 2020 e 2021 (Koslinski; Bartholo, 2021, 2022).

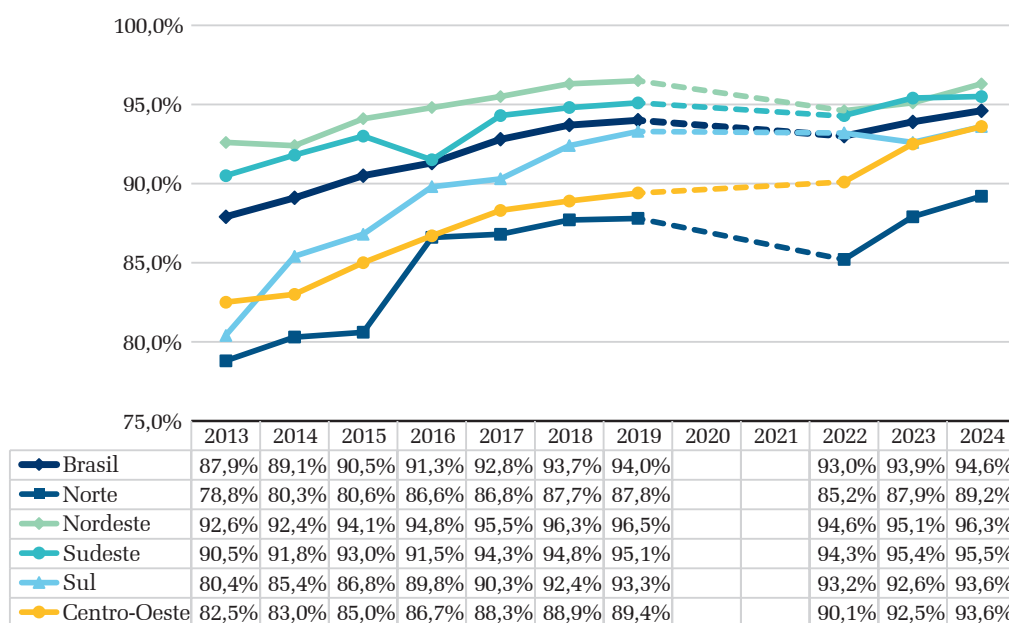


GRÁFICO 6

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 5 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A PRÉ-ESCOLA
- BRASIL E GRANDES REGIÕES - 2013-2019/2022-2024**

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013-2015) e Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Atentando-se à série histórica como um todo, o aumento mais expressivo foi identificado na região Sul, com um crescimento de atendimento de 13,2 p.p. em dez anos. As regiões Sudeste e Nordeste apresentaram as menores taxas de crescimento ao longo dos anos, porém, a região Sudeste apresenta a maior taxa de cobertura do País, enquanto a região Nordeste encontra-se praticamente empatada com as regiões Sul e Centro-Oeste no último ano da série temporal. Os dados também ilustram que é na região Norte onde se encontra o maior desafio para o alcance da Meta 1.c. Em números absolutos, os 10,8% não atendidos correspondem a um total de 71 mil crianças de 4 a 5 anos que precisariam estar matriculadas na pré-escola.

Ao se analisarem as unidades da Federação, as menores taxas de cobertura encontram-se nos estados do Amapá (69,8%), Acre (82,0%) e Amazonas (84,9%). Já os estados de Sergipe (97,4%), Bahia (97,3%) e Tocantins (97,0%) apresentam resultados bastante próximos ao estabelecido na meta de universalização, além do estado do Piauí que, segundo estimativas da Pnad-c, teria atingido uma cobertura de 100%. Por ter se ocupado principalmente do acesso às creches, este texto não explorará dados adicionais de desagregações com relação ao atendimento à pré-escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Objetivo 1 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 revela avanços importantes na formulação das metas relativas à educação infantil para o próximo PNE. Em comparação ao plano vigente, observa-se o fortalecimento do compromisso com a expansão da oferta de creche, com o aumento da meta de atendimento para 60% da população de 0 a 3 anos, bem como a elevação da equidade a um patamar de meta, com a estipulação de limite máximo de 10 p.p. de desigualdade entre os extremos da renda. A meta de universalização da pré-escola, por sua vez, é reafirmada, com a expectativa de ser cumprida nos primeiros anos de vigência do novo plano.

A proposta também aprimora a organização dos indicadores e estratégias, trazendo maior clareza metodológica e reforçando a necessidade de atuação intersetorial, especialmente na identificação da demanda por creche. A recente promulgação da Lei nº 14.851/2024 representa um avanço significativo nesse sentido, ao obrigar o levantamento e a divulgação anual da demanda por vagas, o que poderá subsidiar tanto o monitoramento do PNE quanto a formulação de políticas públicas mais responsivas.

Apesar dos avanços, persistem desafios estruturais. O monitoramento municipal do acesso ainda é limitado pela falta de dados sistemáticos em nível local, e a desigualdade socioeconômica continua sendo um dos principais entraves para a efetivação do direito à educação infantil, como evidenciado pelos hiatos de cobertura por renda, território e localização. Ademais, parte expressiva da não matrícula decorre de dificuldades concretas de acesso, em especial nas regiões mais empobrecidas do País, o que fere o direito das crianças à educação desde a primeira infância.

Para o futuro, será crucial que o novo PNE não apenas estabeleça metas ambiciosas, mas que também conte com mecanismos eficazes de acompanhamento e financiamento que priorizem as populações historicamente negligenciadas. A efetivação do direito à educação infantil, sobretudo no caso das creches, exige articulação federativa, vontade política e prioridade orçamentária – elementos indispensáveis para que a expansão do acesso venha acompanhada de equidade e qualidade.

REFERÊNCIAS

BERNARDINI, R.; KANG, T.; WINK JUNIOR, M. V. Índice de Necessidade de Creches para os municípios brasileiros, 2018-2020. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 33, e08675, 2022.

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 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 da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 maio 2024a. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 25 jul. 2025.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. – Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal STF. *Recurso Extraordinário 1.008.166/ SC*. Segundos embargos de declaração no recurso extraordinário. Direito administrativo. Tema 548 da repercussão geral. Garantia de vaga em creche ou pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. Autoaplicabilidade do art. 208, iv, da CF/88. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Efeitos infringentes. Impossibilidade. Ausência de alteração jurisprudencial. Embargos de declaração desprovidos. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de agosto de 2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>

BRITO, M. M. A. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 63, p. 224-263, 2017.

BRUNO, D. J. R.; SILVEIRA, A. A. D. A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 49, e254082, 2023.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. *Impactos da desigualdade na primeira infância*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022.

COUTINHO, Â. S.; ALVES, T. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 194–217, maio/jun. 2019.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. A pressão para expansão do direito à educação infantil por meio de termos de ajustamento de conduta. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1023–1040, out./dez. 2018.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, e186597, 2019.

FERNANDES, F. S.; DOMINGUES, J. DOS R. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 145–160, jan./mar. 2017.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL (FMCSV). *Desafios do acesso à creche no Brasil*: subsídios para o debate. São Paulo: FMCSV, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/desafio-acesso-creche-brasil/>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad*: microdados. [Rio de Janeiro, 2015]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad Contínua: saúde*. Rio de Janeiro: IBGE, [2023]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html?=&t=conceitos-e-metodos>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c)*: microdados. [Rio de Janeiro, 2024a]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad Contínua: educação 2023*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2024b. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf>.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 32, e08314, 2021.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. *Nota técnica: Impactos da pandemia na educação brasileira*. São Paulo: Dados para um Debate Democrático na Educação, 2022.

MOREIRA, L. V. C.; LORDELO, E. R. Creche em ambiente urbano pobre: ressonâncias no ecossistema desenvolvimental. *Interação em Psicologia*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 19-30, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_amigo_pesso_idosa/agenda2030.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

PINTO, V. F. F.; MÜLLER, F.; ANJOS, J. J. T. Entre o passado e o presente: contrastes de acesso à educação infantil no Distrito Federal. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e187179, 2018.

RIBOLI, C. Políticas públicas educacionais: a educação infantil brasileira. *Cuadernos de educación y desarrollo*, Málaga, v. 15, n. 3, p. 2280–2301, 2023.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 7–40, jul. 1999.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 19–26, jan./abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44–75, jan./abr. 2013.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693–728, set./dez. 2010.

SANTORUM E SILVA, P. R.; LIMA, P. G. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: dimensões da oferta, acesso e qualidade. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 23, n. 2, p. 640–656, dez. 2019.

SENKEVICS, A. S.; SANTOS, R. Repensando a mensuração da escolaridade populacional: uma alternativa à métrica dos anos de estudo. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 139-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 9).

SILVA, L. H. G.; STRANG, B. L. S. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. *Pro-Posições*, Campinas, v. 31, e20160069, 2020.

SIMÕES, A. A. Os indicadores da Meta 1 do PNE: discussão metodológica e projeções da desigualdade no atendimento de crianças de 0 a 3 anos para 2024. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 175-212. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v.1)

SIMÕES, A. A.; ALVES, F. A. A educação infantil e sua vinculação à nova complementação da União ao Fundeb: proposta de um indicador. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 209-237. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 5).

SOUSA, E. A. et al. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: história, implementação, acesso e permanência em debate. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 21, n. 13, p. e12434, 2024.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O. Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, e194520, 2019.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. A qualidade da educação infantil como objeto de análise nas decisões judiciais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e189508, 2018.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. O Direito à educação infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e80678, 2019.



APÊNDICE

FICHA TÉCNICA DOS INDICADORES

Código	1A
Nome do Indicador	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche
Modelo	$(\text{Pop0-3Freq} / \text{Pop0-3}) * 100 [\%]$
Meta do Indicador	60%
Variáveis	Pop0-3Freq = População de 0 a 3 anos que frequenta a creche
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação
Código	1B
Nome do Indicador	Diferença entre o percentual da população de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais alto e o quinto de renda familiar per capita mais baixo.
Modelo	$D = \text{PopQ5} - \text{PopQ1} [\text{p.p.}]$
Meta do Indicador	Até 10 p.p.
Variáveis	D = Diferença, em pontos percentuais PopQ5 = População de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais alto PopQ1 = População de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais baixo
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação
Código	1C
Nome do Indicador	Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola.
Modelo	$(\text{Pop4-5Freq} / \text{Pop4-5}) * 100 [\%]$
Meta do Indicador	100%
Variáveis	Pop4-5frequenta = População de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-C.



