

## VOTO

Está em apreciação relatório de fiscalização de orientação centralizada - FOC coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação com objetivo de avaliar medidas adotadas pelo Governo Federal e pelas prefeituras municipais para dar concretude às estratégias do Plano Nacional de Educação no que concerne à sua Meta 1 (educação infantil), bem como medidas adotadas pelos entes federativos para promover o funcionamento das creches e pré-escolas construídas com recursos federais por meio do Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância.

2. A auditoria contou com a adesão de dezessete secretarias regionais desta Corte: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins, o que facilitou a coleta de informações dos entes municipais.

3. A Meta 1 trata da educação infantil, que, por sua vez, é dividida em creche e pré-escola. A creche deve ser oferecida a crianças de até três anos de idade, e a pré-escola, a crianças de quatro e cinco anos. O Plano Nacional de Educação - PNE previu a universalização da pré-escola em 2016 (Emenda Constitucional 59/2009) e estipulou que pelo menos 50% das crianças de zero a três anos estejam frequentando creche em 2024.

4. Devido à proximidade, à época, do prazo para cumprimento da Meta 1 (2016), a unidade técnica sugeriu este acompanhamento e destacou que a competência legal para oferta da educação infantil é dos municípios, embora a União deva prestar colaboração para seu alcance.

5. Não fizeram parte do escopo da auditoria questões relativas à construção de unidades escolares, como atraso na entrega e problemas construtivos, que estão sendo tratadas em outro processo em tramitação neste Tribunal (TC 029.802/2016-4). Buscou-se, na verdade, identificar programas e ações a cargo do Governo Federal que contribuam para a oferta de vagas em creches e pré-escolas e para a expansão das redes públicas de educação infantil.

6. Foram realizadas entrevistas, e foi aplicado questionário, discutido previamente com auditores das unidades técnicas envolvidas nos trabalhos. As visitas priorizaram, além das capitais dos estados, municípios com maior quantidade de obras do Proinfância registradas como concluídas, mas que, segundo o sistema, não haviam recebido apoio do Governo Federal para manutenção inicial dos estabelecimentos, o que indicaria maior probabilidade de que algumas unidades escolares estivessem construídas, mas não em funcionamento.

7. O questionário foi aplicado a todos os municípios visitados (72), além de ter sido enviado eletronicamente àqueles cujos endereços eletrônicos constavam do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC - Simec, totalizando mais de 1.800 entes municipais. Como as respostas corresponderam a 743 municípios, com os 72 visitados atingiu-se o montante de 815 municípios participantes.

8. Ressaltou-se que a técnica de aplicação de questionário possui limitações quanto à veracidade das informações coletadas, ainda mais quando essas não são confirmadas por outros procedimentos de auditoria. Segundo a equipe, foi possível perceber que os respondentes de municípios que não foram visitados por auditores do TCU apresentaram, em regra, respostas mais positivas acerca de sua realidade local do que aqueles que sabiam, previamente, que seriam visitados.

9. Em razão disso, procurou-se basear os achados de auditoria em um conjunto de evidências que vai além do questionário, cuja evidenciação foi originalmente colhida pelas secretarias regionais participantes da FOC por meio de visita de campo. Cada regional produziu seu próprio relatório, cujas evidências foram trazidas para este relatório, e propostas pontuais, por minha iniciativa, foram feitas nos referidos processos, após a consolidação realizada pela SecexEducação.

10. O arcabouço legal que rege a responsabilidade da União quanto à matéria origina-se da Constituição Federal (art. 211, § 1º), que prevê seu papel redistributivo e supletivo, de forma a garantir oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira a estados, Distrito Federal e municípios.

11. A Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – não atribui à União responsabilidade pela oferta da educação infantil, mas foi ressaltada a obrigação constitucional-legal que a União tem de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados com vistas ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino e ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (CF, art. 211, § 1º, c/c LDB, art. 9º, III).

12. Dentro deste quadro, a Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024) estabeleceu que compete ao Ministério da Educação - MEC propor políticas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação (art. 5º, § 1º, II), enquanto o Decreto 9.005/2017 atribuiu à Secretaria da Educação Básica as atividades de planejamento, orientação, e coordenação, em âmbito nacional, tanto do processo de formulação de políticas para a educação infantil como de articulação com os sistemas de ensino e participação social, para implementação de políticas para a educação básica, entre outras.

13. Nesse arcabouço legal, foi ressaltada, ainda, a Lei 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), que “estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância”, entendida como o período que abrange os seis primeiros anos completos de vida (arts. 1º e 2º). Nos termos do referido diploma legal, a garantia dos direitos da criança é prioridade **absoluta** e implica o dever do Estado de **estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância**, idealmente mediante abordagem intersetorial (arts. 3º e 6º). Entre as áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância, está justamente a educação infantil (art. 5º).

14. Segundo apurado pela equipe, o apoio financeiro da União para desenvolvimento da educação infantil se dá por meio de três normativos legais: as Leis 11.494/2007, 12.499/2011 e 12.722/2012.

15. A primeira (Lei 11.494/2007) dispõe que cabe ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb estabelecer mecanismos de distribuição dos recursos aportados nos fundos constituídos no âmbito de cada um dos 26 estados e do Distrito Federal, bem como a sistemática de complementação da União aos fundos que não alcançarem o valor médio ponderado gasto por aluno, definido nacionalmente.

16. A Lei 12.499/2011 autoriza a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Essa transferência, denominada **EI Manutenção**, destina-se a financiar **novas matrículas** de alunos nas escolas construídas com recursos do Proinfância. A Resolução CD/FNDE 15/2013 também disciplina a sistemática de repasses do EI Manutenção.

17. Já a Lei 12.722/2012 dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal com o intuito de apoiar financeiramente o atendimento em creches de crianças de 0 a 48 meses de idade que estejam cadastradas no Censo Escolar, apresentem deficiência ou sejam oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF ou do Benefício de Prestação Continuada - BPC.

18. O apoio para construção de creches e pré-escolas e para aquisição de mobiliários e equipamentos para as unidades de educação infantil conta com o Decreto 6.494/2008, que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para o Proinfância, e com a Resolução CD/FNDE 6/2007, que estabelece as orientações e as diretrizes para execução e assistência financeira ao aludido Programa.

19. A partir desse arcabouço legal, as equipes de auditoria realizaram o presente trabalho, que enfocou o acesso à pré-escola e à creche no Brasil. Passo a descrever de forma sintética informações e dados que fundamentaram o relatório.
20. A primeira informação é a de que a meta de universalização da pré-escola não foi cumprida dentro do prazo estipulado pela CF e pela Lei 13.005/2014, conforme apurado em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep (“Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016”).
21. As disparidades dentro do território brasileiro também foram expressivas: em 2014, havia estados com cobertura bem abaixo de 80% (Amapá, Amazonas e Acre) e outros nos quais a pré-escola já estava praticamente universalizada (Piauí e Ceará). No caso do Amapá, chamou atenção o fato de a taxa de atendimento ser, em 2014 (71,9%), menor do que a média nacional registrada uma década antes, em 2004 (72,1%).
22. Ficou consignado que parte do progresso observado no decênio 2004-2014 resultou de efeito demográfico, e não de intervenção estatal, pois a população com quatro e cinco anos de idade tem diminuído no Brasil em razão da queda nas taxas de natalidade. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad mostraram que, enquanto o número total de crianças na faixa etária em análise reduziu-se de 6,7 milhões em 2004 para 5,3 milhões em 2014, o número de crianças de quatro e cinco anos que frequentavam a escola se manteve praticamente estável em 4,8 milhões, com pequenas alterações ao longo desses dez anos.
23. Ou seja, não houve esforço significativo dos entes federados em prol da universalização da pré-escola. Mesmo com a diminuição populacional dessa faixa etária, ainda havia, em 2014, 558 mil crianças de quatro e cinco anos fora da escola, o que representa 10,4% do total de pessoas dessa faixa etária.
24. Os números permitiram constatar que, em regra, os estados mais populosos são aqueles com a maior quantidade de crianças sem acesso à rede de ensino. Também foi possível observar que estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, que figuram entre as unidades federativas com maior PIB do País, possuem quantitativos elevados de crianças fora da escola, em termos absolutos. Isso sinaliza que os desafios para a universalização da pré-escola dizem respeito a todos os entes federados, inclusive aos de maior potencial econômico.

#### IV

25. A falta de alcance da Meta1 foi auditada a partir de dois problemas: (i) o primeiro, relativo ao acesso à pré-escola no Brasil, que disse respeito ao não cumprimento da meta de universalização da pré-escola no prazo estipulado pela CF e pelo PNE; (ii) o segundo, referente à falta de informações sobre a entrada em funcionamento das unidades escolares construídas no âmbito do Proinfância, programa federal diretamente relacionado com a Estratégia 1.5.
26. Para o primeiro problema, o relatório examinou a governança da política pública para universalização da pré-escola até 2016 e a meta de inserir 50% das crianças de zero a três anos em creches até 2024.
27. Registrou-se que Lei 13.005/2014 prevê a implementação da política mediante regime de colaboração. No entanto, aquele normativo não explicita de que forma se dará esse regime e deixa tal definição a cargo de outras instâncias, a exemplo do Sistema Nacional de Educação (SNE), das “instâncias permanentes de negociação” e dos “arranjos de desenvolvimento da educação” (arts. 7º e 13). Todavia, não há notícias de que essas instâncias tenham sido implantadas (no caso do SNE) ou estejam operando adequadamente (no caso da instância de negociação instituída no âmbito do MEC).
28. O Sistema Nacional de Educação é objeto de projeto de Lei Complementar (PLC 413/2014) ainda em discussão no Congresso, o que implica a inexistência daquele sistema, que tinha prazo de dois anos para sua instituição.

29. Não teve melhor sorte a instância permanente de negociação e cooperação. Criada pela Portaria MEC 619/2015 (peça 26) e composta por representantes do MEC e de secretarias estaduais e municipais de educação, aquela instância tem como objetivo fortalecer mecanismos de articulação entre sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas para alcance das metas do PNE (art. 1º). Nos termos da aludida Portaria, deve se reunir pelo menos duas vezes ao ano para negociação dos assuntos previstos na Lei do Plano Nacional de Educação (art. 1º, parágrafo único). Entretanto, o MEC informou que ela ainda não havia se reunido e que, para iniciar a rotina de encontros, o grupo aguardava recomposição da representação municipal.

30. Foi registrado que a simples ausência de responsabilidades claramente definidas pode ensejar que determinadas estratégias não sejam executadas, pelo simples fato de as esferas de governo não as reconhecerem como incumbências suas. E mesmo que determinados entes tenham ciência adequada sobre suas obrigações, podem não ter condições de atuar sem orientação e apoio de outros. Além disso, as estratégias podem vir a ser implementadas de forma desarticulada, sem um mínimo de padronização que garanta efetividade das ações.

31. O Conselho Nacional de Educação (CNE), responsável por assessorar o ministro da Educação no diagnóstico de problemas do setor e por deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, alertou acerca da necessidade do estabelecimento do Sistema Nacional de Educação, como forma de garantir a unidade no regime de colaboração e delimitar com clareza limites e responsabilidades de cada ente federado.

32. Ou seja, a política pública não foi aperfeiçoada. Criou-se obrigação sem os meios necessários para sua implementação, e, sem as definições necessárias das atribuições de cada ator, a política pública esbarra em ações desarticuladas e com pouca efetividade.

33. A partir desse quadro de inexistência do SNE e de não funcionamento da instância de negociação interfederativa, a equipe de auditoria identificou, por meio da aplicação de questionário, indicativos da indefinição de responsabilidades e de formas de atuação colaborativa para implementação das atividades previstas na Meta 1. Foi possível constatar entendimentos divergentes sobre limites da atuação dos municípios e, por dedução, ausência de clareza na definição das responsabilidades.

34. A título de ilustração, foram relatados os seguintes exemplos: para 27% dos municípios paulistas que participaram da pesquisa, o estado de São Paulo é responsável pela adoção de medidas de priorização das crianças mais pobres no acesso às creches públicas. Os demais 73% não veem o governo estadual como encarregado dessa tarefa. Já no Ceará e Maranhão, 24% dos respondentes imputam ao Estado a realização e publicação de levantamento da demanda por educação infantil. Os outros participantes dessas unidades federativas não fazem tal imputação.

35. Outra evidência foi obtida ao se examinarem os Planos Municipais de Educação - PME, a fim de verificar se as atividades do Plano Nacional que cada município considerou como de responsabilidade sua estavam refletidas em seus respectivos planejamentos. Foi observado que, apesar de a grande maioria dos municípios ter informado que as estratégias do PNE arroladas no questionário eram de sua responsabilidade, muitos dos planos municipais de educação correspondentes não previam a realização dessas atividades.

36. Para amenizar tal situação, o relatório propôs recomendação ao Ministério da Educação para que, tão logo se reúna a Instância Permanente de Negociação Federativa, instituída pela Portaria MEC 619/2015, sejam deliberadas, definidas e formalizadas as responsabilidades de cada esfera de governo e as formas de cooperação interfederativa para execução das estratégias da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, tendo em vista o vencimento do prazo de cumprimento da meta de universalização da pré-escola e a obrigatoriedade constitucional de oferta dessa etapa de ensino.

37. Instado a se manifestar sobre o relatório preliminar, o MEC informou ter retomado os debates acerca da instituição do SNE e estar recompondo a Instância Permanente de Negociação Federativa. Além disso, asseverou prestar assistência técnica a estados, Distrito Federal e municípios

na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação de seus respectivos planos de educação, em consonância com o PNE, o que contribui para coesão da política educacional entre os entes federados.

38. Penso que, além da proposta já descrita, pode-se também recomendar à Casa Civil que envide esforços para aprovação do projeto de lei complementar que cria o Sistema Nacional de Educação.

## V

39. Quanto ao planejamento da oferta de vagas com vistas a alcançar a universalização da pré-escola e a expansão da cobertura das creches, tal como apregoadas na Meta 1 do PNE, o relatório indicou que os entes federados teriam de adotar duas providências preliminares: primeiro, levantamento e dimensionamento da quantidade de crianças a serem atendidas pelo município, e, segundo, planejamento da expansão das vagas da rede pública de ensino, contemplando, entre outros aspectos, o número de unidades escolares a serem construídas, sua localização e a estimativa dos recursos necessários à manutenção da rede.

40. Por meio de questionário, verificou-se que, dos 799 municípios respondentes, 55% municípios apresentaram respostas afirmativas à indagação de se haviam instituído processo de trabalho, devidamente formalizado, de levantamento da demanda por educação infantil, enquanto 95% declararam contar com levantamento da demanda para verificar o atendimento da demanda manifesta e planejar a expansão da oferta, consoante estabelecem as Estratégias 1.3 e 1.16.

41. As visitas *in loco* apontaram que, em alguns casos, apesar da resposta afirmativa do município, o processo de levantamento da demanda é realizado de maneira informal, sem disciplinamento por escrito de rotinas e procedimentos. Em outros casos, as ações executadas se mostram insuficientes ou inadequadas.

42. Segundo o relatório, isso sinalizou a fragilidade dos trabalhos desenvolvidos por esses entes, na medida em que a informalidade eleva o risco de descontinuidade do processo, dificulta a definição segura de fontes de financiamento para a atividade e prejudica a avaliação reiterada e o aprimoramento dos procedimentos executados, entre outros problemas.

43. Verificou-se que, hoje, o planejamento da oferta realizado pelos municípios conta com a reunião de informações por meio de estratégias diversas: (i) coleta de informações por agentes comunitários de saúde; (ii) dados populacionais informados no Censo 2010, elaborado pelo IBGE; (iii) Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, que congrega informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza; e (iv) bancos de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus).

44. Foi consignado que o Censo, que traz a população total do município, só faz pesquisa a cada dez anos e que sua última edição data de 2010. Isso faz com que os dados coletados pelo IBGE se encontrem defasados e possam estar longe de corresponder à realidade demográfica atual, problema expressamente apontado no caso de São Luís/MA. Para contornar tal limitação, alguns municípios adotam técnicas de projeção ou atualização dos bancos de dados existentes. Foi informado que, em Vila Velha/ES, por exemplo, o diagnóstico da situação local é feito a partir de informações do Censo atualizadas pelo Instituto Jones dos Santos Neves, órgão de pesquisa do governo capixaba, em parceria com o Ministério Público Estadual do Espírito Santo.

45. Contudo, foi ressaltado que a produção de estimativas demográficas razoavelmente fidedignas é atividade complexa, e é difícil imaginar que sua realização possa ser feita por muitos dos municípios brasileiros, sem a devida orientação ou ajuda técnica.

46. Indagado acerca da questão, o MEC manifestou em nota técnica que, na medida em que a universalização da pré-escola é obrigatória, o recenseamento se mostra como o instrumento mais adequado à consecução do levantamento da demanda para a população entre quatro e cinco anos de idade.

47. Essa iniciativa, entretanto, depende de alteração constitucional, uma vez que o texto do art. 208, VII, § 3º, da Constituição Federal faz menção ao recenseamento dos **educandos**, ao passo que a intenção expressa na nota é a de recensear **todas as crianças** de quatro a cinco anos de idade. A solução seria equiparar o texto da CF ao do art. 5º, § 1º, I, da LDB.

48. Outra dificuldade relatada para levantamento da demanda por vagas em pré-escola e creches diz respeito a determinadas características geográficas ou demográficas que dificultam a realização do levantamento. Essas complicações referem-se às estratégias para alcançar populações itinerantes, do campo, indígenas e quilombolas, bem como aos esforços que os entes federados devem fazer para que as atividades previstas incluam também esses grupos. Tal esforço inclui aconselhamento de como os municípios podem proceder para que a demanda dessas populações seja conhecida ou dimensionada.

49. Uma ferramenta de âmbito federal apontada como possível para verificar o atendimento e para planejar a expansão da oferta da educação refere-se à disponibilização do portal “Mapa de expansão das creches”, constante do módulo público do Simec. Esse portal eletrônico exhibe, para cada município brasileiro, informações como população total de zero a três anos e de quatro a cinco anos, número de crianças atendidas em creches e pré-escolas, déficit de vagas e de escolas de educação infantil e quantidade de unidades escolares do Proinfância e de creches do Programa Minha Casa Minha Vida existente no município, além da quantidade de unidades propostas pelo município e de unidades aprovadas para construção.

50. Contudo, foi anotado que o instrumento apresenta algumas fragilidades, sendo a principal delas a desatualização dos dados. Devido a isso, a utilidade prática do Mapa como instrumento de gestão e transparência ainda se mostra limitada, embora isso possa ser contornado, por exemplo, com a atualização dos dados municipais pelos próprios entes, mediante prestação de informações no âmbito do PAR - Plano de Ações Articuladas.

51. Outra fonte de dados que poderia ser utilizada pelos municípios para levantamento de demanda seria o estudo exigido pelo FNDE no âmbito do Proinfância, só que esses estudos se limitam à comprovação da existência de crianças sem atendimento educacional na localidade específica em que a unidade escolar será instalada.

52. Com o lançamento da segunda etapa do Programa PAC 2, que previu fossem os novos pedidos de construção de creches e pré-escolas do Proinfância integrados à sistemática do PAC, surgiu outra fonte de dados. O direcionamento de novas obras do Proinfância foi realizado com base no déficit de atendimento escolar dos municípios, a partir de decisão estratégica dos gestores do PAC.

53. O problema quanto a essa estratégia refere-se ao fato de os normativos que regem o Proinfância não preverem esse critério de priorização. Para que a estratégia de priorização continue a ser empregada nas solicitações de apoio posteriores ao PAC 2, a equipe entendeu que é recomendável que ela seja normatizada nos instrumentos próprios do Proinfância. Nesse aspecto, a competência para o estabelecimento de critérios de priorização do atendimento é do MEC, por força do art. 3º, § 3º, do Decreto 6.494/2008.

54. Concluiu-se essa questão com a constatação da ausência de orientação central. Muitos municípios deixam de realizar o levantamento, enquanto outros o efetuam de modo inadequado ou insuficiente. Por seu turno, o desconhecimento da demanda prejudica o planejamento da oferta, uma vez que o ente não consegue precisar o esforço de expansão necessário para atender à população local.

55. Encaminhado o relatório preliminar para pronunciamento dos órgãos envolvidos, o MEC informou que enviou questionário eletrônico às secretarias municipais de educação para demandar informações sobre o assunto. As respostas obtidas estariam em fase de análise para identificação das necessidades dos municípios, e, após tal exame, o MEC estaria apto a formular estratégias de apoio técnico.

56. O Inep teceu comentários acerca do levantamento da demanda. Na opinião daquele Instituto, o conhecimento da população na faixa etária correspondente à educação infantil é possibilitado pelo Censo Demográfico, a cargo do IBGE. Uma vez que o Censo é realizado a cada dez anos, restariam as seguintes possibilidades de atuação pelo setor público: (i) produção de estimativas populacionais no interstício de realização do Censo, especialmente nas regiões com estabilidade demográfica; e (ii) estabelecimento de parcerias locais, de modo a articular a rede de proteção e assistência social do município, a qual teria “capilaridade para identificar famílias nas mais diversas situações a partir da visita domiciliar”.

57. Em razão da complexidade das técnicas de estimativa, opinou-se que o MEC pode buscar parceria com órgãos estatísticos, a exemplo do IBGE, a fim de que eventuais orientações sejam tecnicamente precisas. Contudo, pontuou-se que o encaminhamento é direcionado apenas ao Ministério, na medida em que a Lei 13.005/2014 lhe imputa a responsabilidade de propor políticas que assegurem a implementação das estratégias do PNE (art. 5º, § 1º, II).

58. Foram propostas recomendações ao MEC para aperfeiçoar o instrumento de levantamento de demanda pelos municípios.

## VI

59. Considerando que parte das solicitações de matrícula ao poder público não pode ser atendida por falta de vagas, surgiu a necessidade de a auditoria verificar a publicidade dada às demandas não atendidas e registradas em listas de espera.

60. A partir da consolidação das respostas a essa questão no questionário aplicado, foi constatada uma diferença significativa entre os cenários declarados pelos municípios visitados e pelos não visitados. Enquanto a metade dos entes não visitados alega publicar a lista de espera por vaga na educação infantil (53%), apenas um terço dos municípios visitados informa o mesmo (37%). Essa discrepância pode ser explicada, ao menos em parte, pela tendência de os municípios não visitados serem mais condescendentes na avaliação de seu próprio desempenho. No entanto, as visitas *in loco* revelaram que o quadro delineado a partir do questionário pode, na realidade, ser pior.

61. Em Camocim/CE, por exemplo, a publicação ocorre mediante afixação da lista de espera na própria escola em que a vaga foi demandada. O mesmo se dá em Arcoverde/PE, e, em Axixá do Tocantins e Sítio Novo do Tocantins, a divulgação é feita apenas verbalmente, por professores e demais membros da equipe escolar. Em todos esses casos é discutível se as formas de divulgação utilizadas promovem amplo acesso da população aos cadastros de reserva ou se, ao contrário, restringem a transparência e o controle social sobre as listas. Foram constatadas também boas práticas como em Palmas/TO e Nova Friburgo/RJ, que divulgam as listas de espera na rede mundial de computadores.

62. Concluiu-se que a falta de publicação das listas de espera por vaga na rede pública dificulta o controle social e estimula a prática de direcionamentos pessoais e anti-isonômicos na distribuição das vagas disponíveis, o que conduziu a proposta de recomendação ao MEC para que oriente os municípios e o DF a promoverem a publicidade da relação da lista de espera na internet.

## VII

63. Ao abordar a ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil, o relatório indicou que os dados do Inep de que faltariam, em 2014, aproximadamente **2,3 milhões de vagas na educação infantil** (558 mil para pré-escola e 1,7 milhão para creche) podem se traduzir em um cálculo conservador à luz dos dados oficiais disponíveis. A projeção populacional feita para o ano de 2024 pelo IBGE, órgão oficial de estatística, registra um quantitativo de crianças maior do que o divulgado pelo Inep para o ano de 2014.

64. A partir desses dados, a equipe concluiu que o cumprimento da Meta 1 passa inexoravelmente pela criação de novas vagas na educação infantil. Para isso, o PNE prevê duas

estratégias: a construção de unidades escolares (Estratégia 1.5) ou o oferecimento de matrículas financiadas em creches e pré-escolas credenciadas (Estratégia 1.7).

65. A partir desse ponto, o relatório focou na estratégia 1.5, que prevê a construção de unidades escolares. Foi levantado, então, que 47% dos planos municipais de educação estudados não preveem a atividade de definição de metas de expansão da rede física, o que leva a um quadro geral de falta de planejamento no tocante à expansão das redes de educação infantil. Mesmo nos municípios em que foram identificadas ações para ampliação das vagas, como, por exemplo, nos do Ceará e de Tocantins, não foram encontrados estudos ou outros instrumentos de planejamento que fundamentassem as ações em curso ou dimensionassem a necessidade de intervenções futuras.

66. Foi levantada a preocupação de que parte dos entes visitados poderia não dispor de recursos suficientes para arcar com os custos de manutenção de uma rede pública ampliada. A maioria dos municípios pesquisados considera que os esforços necessários à consecução da Meta 1 não são factíveis ante os recursos financeiros e a estrutura física da rede de ensino atualmente existentes.

67. Nesse cenário, a equipe buscou verificar se a União tem planejadas, para os próximos anos, metas de expansão do apoio à construção de creches e pré-escolas por meio do Proinfância. À época dos trabalhos de campo, o FNDE não dispunha de estimativa acerca da quantidade de novas unidades escolares a serem financiadas por aquele programa federal, dado o atraso na etapa de diagnóstico do Plano de Ações Articuladas - PAR.

68. Tal constatação levou o relatório a sugerir uma mudança no cronograma do PAR, de forma que seus ciclos coincidam com os mandatos municipais, já que os municípios constituem a maioria dos entes aderentes ao Plano.

69. Ao comentar o relatório, o FNDE não demonstrou contrariedade às análises e conclusões da auditoria. Concordou, inclusive, com a sugestão de alteração do período de vigência do PAR, para que seu início coincida com o dos mandatos eletivos municipais (peça 104, p. 2).

70. Embora não tivesse estimativas para os novos apoios, o FNDE informou a existência de 4.418 obras do Proinfância aprovadas no ciclo anterior (2011-2014) e que ainda possuíam saldo a receber do programa. Afirmou-se que, mesmo com a construção dos 6.427 estabelecimentos previstos para o PAC 2 (item 149 do relatório), ainda assim restaria a necessidade de abrir mais 13.451 creches e pré-escolas do Proinfância para cumprir a Meta 1 do PNE.

## VIII

71. Outro desafio abordado pela equipe refere-se à redução das desigualdades educacionais, evidenciadas nas disparidades de acesso, permanência e desempenho existentes entre diferentes grupos populacionais. A Estratégia 1.2 do PNE não discorre sobre uma atividade específica a ser implementada, mas estabelece o objetivo de reduzir para menos de 10% a diferença de acesso a creche entre as crianças oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto mais baixo.

72. Foi consignado que diversos estudos acadêmicos preconizam ter a estratégia de aliar políticas de combate à pobreza a iniciativas de estímulo à educação surtido efeito positivo no que tange à equalização das oportunidades educacionais. Assim, a auditoria buscou verificar se as condicionalidades exigidas e o monitoramento previsto no PBF se aplicam ao público em idade correspondente à educação infantil.

73. A partir do estudo das estratégias consignadas no PNE, a abordagem do relatório centrou-se no raciocínio de que o cumprimento da Meta 1 do PNE pressupõe que o poder público dirija sua atenção principalmente para as crianças mais pobres. Isso conduziu o trabalho para a verificação de três estratégias: (i) busca ativa; (ii) redução da diferença de acesso a creche entre as crianças mais pobres e mais ricas; e (iii) acompanhamento da frequência escolar das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda.

74. A busca ativa consiste na iniciativa adotada pelo Estado para identificar crianças que estão fora da escola e trazê-las para o sistema educacional. A análise efetuada buscou verificar se os entes federados direcionam o preenchimento das vagas existentes na rede pública às crianças mais carentes, mediante estabelecimento de critérios de priorização com base em renda. Essa estratégia foi considerada ferramenta indispensável para efetivar a missão constitucional do Estado, bem como para alcançar a Meta 1 do PNE de universalização da pré-escola.

75. Relativamente a creches, destacou-se que estudo recente do IBGE, feito com base na PNAD 2015, calculou que, em 2015, havia no Brasil um contingente de 10,3 milhões de crianças de zero a três anos de idade. Desse total, 74% (7,7 milhões) não estavam matriculadas na educação infantil (IBGE, 2017).

76. Segundo apurado, do grupo que se encontrava fora da escola, em 62% dos casos, os responsáveis pelas crianças alegaram ter interesse em matriculá-las, mas 57% não tomaram qualquer ação para efetuar as matrículas. Trata-se de um contingente de 2,7 milhões de crianças privadas do acesso a creche em razão de seus responsáveis não haverem manifestado ao poder público a intenção de matriculá-las na rede de ensino.

77. Esse estudo destaca que o Norte e o Nordeste, as duas regiões do País com menor PIB per capita, apresentam os maiores índices de responsáveis que não realizaram qualquer ação no sentido de matricular as crianças sob sua tutela: no Norte, esse índice foi de 74%, e, no Nordeste, de 69%. Além disso, o estudo também chamou atenção para o fato de o interesse em realizar a matrícula ser maior nas classes de rendimento domiciliar per capita mais baixo.

78. Concluiu-se que, apesar de os motivos que impedem o cidadão de demandar o atendimento estatal poderem ser variados, o foco das ações de busca ativa deve recair, em regra, sobre o estrato populacional em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

79. Entretanto, foi constatado que boa parte dos municípios pesquisados não implementou processo formalizado e rotineiro de busca ativa de crianças na faixa etária correspondente, nem estabeleceu parcerias entre órgãos municipais de educação, assistência social, saúde e proteção à infância, para a promoção da busca ativa.

80. Destacou-se que dos 730 municípios que responderam à questão, mas que não foram posteriormente visitados por auditores do Tribunal, 35% informaram que não possuem tais procedimentos. Já entre os 72 municípios visitados, a proporção de respostas negativas foi maior: 56% relataram que não realizam a busca ativa.

81. Extraíu-se dos relatórios elaborados pelas secretarias regionais que, dos 32 municípios visitados que responderam possuir procedimentos de busca ativa, ao menos dez (31%) não os têm na prática. Por sua vez, em Maceió/AL, a equipe de auditoria identificou que os gestores municipais confundiam o processo de busca ativa com mecanismos de controle da frequência escolar.

82. Dos quarenta municípios visitados que responderam não possuir procedimentos de busca ativa, ao menos um município os tem. Em Vera Cruz/RN, “a Secretaria de Educação, por intermédio do banco de dados da Secretaria de Assistência Social, identifica as crianças que estão fora da escola e oferta vagas para as crianças acima de três anos dentro do limite da rede”.

83. Ao menos oito municípios visitados explicitaram que não realizam busca ativa na medida em que não conseguem atender à própria demanda manifesta. Nas palavras do responsável pela Secretaria de Educação de Caxias/MA, a busca ativa “seria inócua, tendo em vista que a demanda é superior à oferta de vagas”. No mesmo diapasão, os gestores de Goiânia/GO ponderaram que a realização da busca ativa geraria expectativa de atendimento que não seria cumprida.

84. Entretanto, o relatório afirmou que a realização da busca ativa, aliada ao estabelecimento de **critérios de priorização**, promove o acesso à educação infantil daqueles que mais necessitam do amparo estatal, e defendeu como amparo legal para tal priorização a ponderação dos interesses constitucionais em jogo: tratar desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

85. Foi apontado que um meio para permitir a busca ativa seria o cotejamento entre registros de terceiros e os da rede municipal de educação, já efetivados por alguns municípios. No âmbito do Governo Federal, o CadÚnico, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), contém registro das informações, por meio da utilização de formulário-padrão elaborado pela Pasta, que garante uniformidade dos dados cadastrados.

86. Segundo informado, esse cadastro é uma importante fonte de informações para gestores municipais e pode ser utilizado para delimitar o universo de crianças carentes residentes no município, as quais, provavelmente, são as que mais encontram dificuldades de acesso à educação infantil. Por meio do cruzamento de dados entre o Cadastro Único e os registros da rede municipal de educação, o gestor local pode identificar crianças de zero a cinco anos que não estão matriculadas em sua rede de ensino.

87. Foram ressaltadas as dificuldades que os municípios podem ter para esse cruzamento entre os bancos de dados do Cadastro Único e do Censo Escolar, pois não há uma chave comum que permita cruzamento direto. Assim, o cruzamento se torna mais complexo, menos preciso e demanda procedimentos como o “cruzamento fonético”, conforme experiência relatada pelo MDS. Portanto, para aplicação do método em âmbito municipal, pode-se antever a necessidade de o MEC expedir orientações detalhadas de como o cruzamento pode ser executado.

88. Além da utilização de registros provenientes de órgãos de assistência social e saúde, os relatórios das secretarias regionais também permitiram verificar que alguns municípios têm empregado agentes comunitários de saúde ou promovido a realização de visitas domiciliares para identificar crianças fora da escola.

89. Outra oportunidade relatada é a realização da busca ativa por meio do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto 8.869/2016.

90. Verificou-se que uma das causas para a baixa implementação da busca ativa pelos municípios é a falta de pleno conhecimento dos gestores locais sobre o que seja busca ativa e sobre a importância de sua realização. A equipe concluiu que essa falta é fruto, entre outros fatores, da ausência de orientação do MEC quanto à definição de busca ativa e sua importância e quanto a possíveis práticas e arranjos institucionais para operacionalizá-la. Foram sugeridas recomendações ao MEC para aperfeiçoamento do processo.

91. Em seus comentários ao relatório preliminar, o Ministério do Desenvolvimento Social afirmou não vislumbrar dificuldades em realizar o cruzamento mencionado, haja vista o procedimento já ser desenvolvido no âmbito de iniciativas que envolvem o MDS, o MEC e o Inep.

92. O MEC, ao comentar o relatório, ressaltou que, desde junho 2017, integra o Comitê Gestor da iniciativa “Busca Ativa Escolar”, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Trata-se de plataforma eletrônica criada para apoiar governos locais na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão ([www.buscaativaescolar.org.br](http://www.buscaativaescolar.org.br)).

## IX

93. A falta de procedimento para realização da busca ativa tem outra consequência, percebida na auditoria: a impossibilidade de alcançar a diminuição da diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.

94. Foi verificado que, embora entre 2005 e 2014 tenha havido melhora na taxa de atendimento das crianças mais pobres (aumento de 9,5 p.p.), a melhora entre as mais ricas foi praticamente o dobro (18,4 p.p.), o que levou a um aumento de 34,6% na disparidade entre as taxas de frequência dos dois grupos.

95. Em 2005, o atendimento das crianças mais ricas era 19,8 p.p. maior do que a média, sendo que, em 2014, essa diferença saltou para 23,7 p.p. Já para as crianças do quintil de renda mais baixo, a taxa de atendimento escolar era, em 2005, 5,9 p.p. menor do que a taxa apresentada pela população total de zero a três anos, sendo que esse descolamento passou a ser de 10,9 p.p. em 2014 (incremento de 84,7% na disparidade).

96. Nesse cenário, a equipe vislumbrou que, para reduzir a diferença de acesso entre os dois grupos, os municípios deveriam direcionar as **novas vagas na rede pública sobretudo às crianças mais carentes**.

97. A auditoria buscou, então, identificar se os municípios pesquisados adotam critérios de priorização baseados na renda familiar das crianças demandantes na destinação das vagas em creches públicas. De acordo com os resultados do questionário eletrônico, 47% dos oitocentos municípios respondentes não possuem critérios desse tipo. A meta de redução da desigualdade de acesso a creche (Estratégia 1.2) é a que menos foi incorporada pelos planos municipais de educação: somente 40% dos PME examinados contêm estratégias análogas.

98. Verificou-se que, em regra, os critérios adotados pelos municípios se pautam ou na ordem cronológica dos pedidos de matrícula ou no privilégio dos filhos de mães que “trabalham fora”. Chegou-se a constatar que alguns dos gestores municipais entrevistados entendem que o estabelecimento de critérios de acesso com base em renda poderia afrontar o princípio da isonomia e argumentam que o direito à educação alcança todos, sem distinção, bem como que a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional resguardam “a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I, da CF, e art. 3º, I, da LDB).

99. O relatório repudiou essa tese. A par de reconhecer que a Carta Magna e os normativos infraconstitucionais, como a LDB, preconizam, explícita ou implicitamente, que a educação é “direito de todos”, arguiu-se que, na prática, o que se observa é que grande parte dos municípios não possui capacidade instalada para atender a todas as crianças de zero a três anos que demandam vagas na rede pública. Ao não ser possível o pleno atendimento dessa demanda, o poder público, ao estabelecer parâmetros para privilegiar o acesso das crianças em situação de maior vulnerabilidade, age na exata observância do princípio isonômico.

100. Concluiu-se, ainda, que, atualmente, o CadÚnico reúne dados de aproximadamente 27 milhões de famílias, atualizados periodicamente, inclusive como condição para que as famílias continuem recebendo os benefícios do PBF. Por esses motivos, o CadÚnico seria fonte de informações oportuna para subsidiar os governos locais a adotarem critérios objetivos de priorização das crianças mais pobres.

101. Foi proposta recomendação para que o MEC oriente os municípios sobre a possibilidade de estabelecimento de critérios de priorização de objetivos que privilegiem as crianças mais pobres no acesso às creches públicas, como forma de dar cumprimento à Estratégia 1.2 do Plano Nacional de Educação, com possibilidade de utilização do Cadastro Único, o que acolho.

## X

102. A Estratégia 1.14 da Meta 1 trata do acompanhamento da frequência escolar das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda, o que, no âmbito federal, remete à averiguação do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família - PBF.

103. Foi aventada a possibilidade do Sistema Presença do PBF monitorar a frequência dos alunos da educação infantil. A conclusão a que se chegou foi que isso não é feito hoje em razão de os normativos que o regem (incluídos os normativos do Programa Bolsa Família) estarem desatualizados em relação ao art. 208, I, da Constituição Federal, que, com a redação dada pela EC 59/2009, tornou obrigatória a pré-escola dos quatro aos cinco anos de idade.

104. O MEC considerou pertinente a proposta de acompanhar a frequência escolar das crianças de quatro a cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo preliminarmente necessário, na visão do Ministério, alterar as normas relativas às condicionalidades do Programa, tal como sugerido.

105. O MDS também considerou positiva a inclusão de crianças de quatro a cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família na sistemática de acompanhamento da frequência escolar (peça 102, p. 5, item 7). No entanto, o órgão manifestou algumas ponderações relativas às necessárias alterações normativas sobre as condicionalidades do PBF, a serem promovidas pela Presidência da República e pelo Congresso Nacional. Esse comentário alterou a proposta do relatório para incluir a Casa Civil como destinatária de recomendações.

106. Relativamente à inclusão das crianças de quatro a cinco anos na sistemática de acompanhamento da frequência escolar, o MDS ponderou que isso cria novas responsabilidades para entes, estabelecimentos de ensino e para o MEC. Por essa razão, o Ministério da Educação deveria avaliar a viabilidade de expandir o público monitorado, e, como considerou factível recomendação nesse sentido, o relatório a manteve em suas propostas de encaminhamento.

## XI

107. Ressaltou-se que o Proinfância constitui uma das principais iniciativas existentes na esfera pública para construção de novas unidades escolares de educação infantil. Contudo, ele enfrenta dificuldades para concluir as obras e para colocar em funcionamento as escolas já construídas.

108. Nesta auditoria, foi verificado se as creches e pré-escolas que receberam apoio do Governo Federal por meio do Proinfância e que constavam como concluídas no Simec estão em operação e, caso não estivessem, quais eram os entraves à sua entrada em funcionamento.

109. Constatou-se que, dos 815 municípios pesquisados, 584 foram contemplados com escolas do Proinfância. Desses, 117 informaram que possuem creches ou pré-escolas concluídas, mas que não entraram em operação até o segundo semestre de 2016, o que representava 20% dos municípios contemplados. Considerando apenas o grupo de municípios visitados, o índice é ainda maior: 41% deles têm unidades prontas, mas sem atividades escolares.

110. Segundo apurado, o principal empecilho ao efetivo funcionamento dos novos estabelecimentos de ensino, apontado por 47% dos municípios pesquisados, diz respeito à falta de recursos financeiros para custeio do início das atividades.

111. Destacou-se que a Lei 12.499/2011, ao prever tal dificuldade, autorizou a União a transferir recursos aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novas escolas públicas de educação infantil. A esse apoio deu-se o nome de EI Manutenção.

112. Entretanto, dos 584 municípios pesquisados que receberam recursos do Proinfância para construção de estabelecimentos de educação infantil, em 230 (39%) os gestores locais informaram desconhecer a possibilidade de receber apoio financeiro da União para custear a manutenção inicial das novas escolas. Mesmo entre os 117 municípios que possuem unidades do Proinfância concluídas, o percentual de gestores que desconhecem o EI Manutenção é expressivo: 37%.

113. Segundo a equipe, o desconhecimento acerca do EI Manutenção ajuda a compreender por que 50% das escolas do Proinfância que, potencialmente, poderiam solicitar o apoio federal não o fizeram. Foram também identificadas unidades escolares concluídas e que entraram em funcionamento sem requisição de recursos federais. Logo, a efetivação do funcionamento das creches visitadas não chegou ao conhecimento dos gestores federais.

114. Quanto à ausência desse controle, que prejudica a avaliação da efetividade do Proinfância, o MEC comunicou a entrada em operação de nova funcionalidade no Módulo Obras 2.0 do Simec, que permite a inserção dessa informação.

115. A equipe ressaltou que o desconhecimento dos gestores municipais acerca da possibilidade de recebimento de apoio federal para custear essas atividades pode contribuir para atrasos no início do

funcionamento das unidades do Proinfância, com risco de deterioração das obras. Propôs, assim, recomendações para aperfeiçoamento do programa.

116. Além desse desconhecimento, foi verificado que as transferências do EI Manutenção para municípios não têm ocorrido de maneira tempestiva, em prazo razoável, havendo risco de o problema se agravar com o aumento do número de conclusões de obras do Proinfância.

117. Em consulta realizada ao Simec, Módulo EI Manutenção, ao fim de fevereiro de 2017, foram identificados 174 pedidos de apoio financeiro pendentes de liberação, no montante de R\$ 42.295.444,00. Desses 174 pedidos, dois se referiam a unidades escolares inauguradas em 2014, outros 77 a escolas com atividades iniciadas em 2015 e, finalmente, 95 a estabelecimentos em operação desde 2016.

118. O que se depreende das informações colhidas é que alguns pedidos de apoio feitos ao FNDE serão atendidos dois anos ou mais após a inauguração da escola, quando esta já estará recebendo recursos do Fundeb. Essa demora faz com que o EI Manutenção deixe de cumprir sua finalidade, que é apoiar a manutenção das unidades até a inclusão da nova matrícula no referido fundo.

119. Essa intempestividade fez com que a equipe verificasse se há algum critério de priorização para atender aos pedidos acumulados. Em resposta, o MEC informou que leva em consideração somente a data de registro das novas matrículas no Simec (peça 23, p. 11). Isto é, o atendimento dos pleitos segue a sua ordem cronológica.

120. Entendeu a equipe que poderiam ser priorizados os municípios com menor capacidade de arrecadação tributária, ou seja, os entes que dispõem de menos recursos próprios para garantir o funcionamento regular da nova unidade de educação infantil.

121. A execução orçamentária do Programa também espelha essa intempestividade. Apresenta expressivos valores inscritos em restos a pagar: R\$ 153.313.846,00 acumulados entre 2012 e 2016, montante superior ao total pago no mesmo período. Também chamou atenção o fato de a dotação inicial consignada ao apoio financeiro ter sofrido redução ao longo dos anos (de R\$ 300 milhões em 2012 para R\$ 30 milhões em 2016), provavelmente em decorrência das dificuldades gerenciais que levaram ao baixo percentual de conclusão das obras do Proinfância.

122. Procurou-se verificar se a inscrição de expressivos montantes em restos a pagar e a intempestividade na transferência do EI Manutenção poderiam estar relacionadas à insuficiência de recursos financeiros para arcar com o apoio à época das solicitações. Todavia, ao analisar os recursos arrecadados por meio do salário-educação, fonte de financiamento da ação orçamentária 00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (e também de outras ações), percebeu-se que, para o exercício de 2016, em que foram inscritos R\$ 71 milhões em restos a pagar relativos à ação 00OW, cerca de R\$ 5 bilhões referentes ao salário-educação não foram sequer solicitados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram propostas recomendações para aperfeiçoamento do programa.

123. O FNDE pronunciou-se sobre o relatório preliminar acerca do EI Manutenção e informou que a análise dos pedidos de apoio financeiro é feita pela Secretaria de Educação Básica - SEB, e que somente após aprovação do pleito por aquela Secretaria é que o FNDE pode transferir os recursos aos municípios. Por esse motivo, a equipe fez um pequeno ajuste nas recomendações concernentes à execução orçamentário-financeira do EI Manutenção e à priorização das solicitações de apoio, a fim de que estes encaminhamentos sejam dirigidos conjuntamente ao MEC e ao FNDE.

## XII

124. Este relatório trouxe ao conhecimento deste Plenário a dura realidade que vive nossa educação infantil. Não foi possível cumprir parte da Meta 1 do PNE e inserir todas as crianças de quatro e cinco anos na escola até o ano de 2016.

125. Os problemas se iniciam na estruturação da política pública, com a indefinição dos papéis dos atores que devem implementá-la. Somam-se a isso: (i) a falta de critérios de priorização; (ii) o desconhecimento dos programas federais à disposição dos municípios; (iii) a falta de recursos para

manutenção de creches e pré-escolas; (iv) as dificuldades dos municípios na busca de crianças em estado de hipossuficiência; (v) a incapacidade dos municípios de realizar o devido levantamento da demanda por vagas, sem o que não há o devido planejamento para atendimento dessa demanda.

126. Vive-se uma delicada situação fiscal nos estados e municípios. As dificuldades para construir e manter pré-escolas e creches é uma realidade que não pode ser desprezada. A tendência de diminuição da população na faixa etária da educação infantil, como os indicadores populacionais estão a indicar, também induzem a questionar se a construção desenfreada de unidades escolares seria a melhor solução.

127. A par disso, há as limitações impostas aos gastos públicos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e pela Emenda Constitucional 95/2017, que impactam e impactarão sobremaneira a estrutura dos entes públicos federais.

128. Em um cenário de escassez de recursos, há que se pensar em diferentes possibilidades para cumprir a missão estatal. Vislumbro a necessidade de abrir o leque de opções para alcance dessa meta pelos governos de todas as esferas.

129. Nesse mister, entendo que além das providências sugeridas pela equipe de auditoria, há que se incentivar a articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas, como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, com a expansão da oferta na rede escolar pública (Estratégia 1.7 do PNE).

130. Também há que se estudar a viabilidade de oferecer matrículas financiadas em creches e pré-escolas privadas credenciadas, na forma do que já ocorre no ensino superior (FIES). Esse credenciamento poderá viabilizar, de forma mais célere, a oferta de vagas que a demanda está a exigir, sem um custo tão grande para os municípios em termos de manutenção e custeio. O cuidado deve se dar no credenciamento das escolas e nas exigências a cumprir para mantê-lo.

131. Essa alternativa pode, inclusive, amenizar os problemas frequentemente enfrentados com as construções do Proinfância. Pode-se, também, estabelecer critérios para que a construção de creches se dê em municípios em que não haja creches e pré-escolas credenciadas disponíveis.

132. Feitas essas considerações, tenho o trabalho ora realizado por importantíssimo para alertar nossos governantes e gestores sobre as questões ora discutidas.

133. Está em jogo o futuro de milhões de crianças. Deixá-las fora da escola é condená-las a um futuro incerto ou igual ao de seus pais, ou até pior. As propostas de priorização, embora necessárias, não amenizam a gravidade do ato: escolher quem vai ter chances de um futuro melhor e quem não terá.

134. Para a criança carente, a escola é a oportunidade de um desenvolvimento integral. E não falo apenas de desenvolvimento cognitivo e social, mas até mesmo de desenvolvimento físico, pois, para grande parte dos alunos, em quase todas as regiões do País, ela representa a única alternativa para obtenção da nutrição indispensável ao crescimento.

135. Não é razoável aceitar passivamente a condenação do futuro de milhões de nossas crianças. Como destacado no relatório de auditoria, “de acordo com o STF, a educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças o atendimento em creches e pré-escolas. Essa prerrogativa jurídica impõe ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso das crianças de até cinco anos à rede de educação infantil (BRASIL, 2011)”.

Com os justos cumprimentos a todas as secretarias regionais e à SecexEducação pela excelência do trabalho, acompanho as propostas efetuadas, com os ajustes e acréscimos que entendo necessários, e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto a sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2017.

ANA ARRAES  
Relatora