

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.153/2016-1 [Apensos: TC 026.836/2016-5, TC 029.270/2016-2, TC 028.895/2016-9, TC 028.950/2016-0, TC 030.106/2016-8, TC 028.773/2016-0 e TC 030.113/2016-4]

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Secretaria de Educação Básica, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. DESCUMPRIMENTO DA META 1 DO PNE. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Transcrevo o relatório da fiscalização de orientação centralizada - FOC produzido na Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação, acolhido por seus dirigentes:

### “1. Introdução

1. Trata-se de relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do Plano Nacional de Educação), com foco no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e na transferência de recursos financeiros da União para os municípios e o Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil (EI Manutenção).

2. Em junho de 2014, por meio da Lei 13.005, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência para o decênio 2014-2024. O Plano define vinte metas para a educação brasileira, englobando todos os níveis, etapas e modalidades de ensino (desde a creche até a pós-graduação *stricto sensu*), estabelecendo também meta de gasto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

3. Algumas das metas trazem, em seu texto, mais de um ‘objetivo’, sendo, portanto, mensuradas por mais de um indicador. Cada meta também abarca um conjunto de estratégias, que representam ações a serem efetivadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para o atingimento das respectivas metas. Ao todo, o atual PNE conta com 254 estratégias.

4. A Meta 1 trata da educação infantil, primeira etapa da educação básica. Por sua vez, a educação infantil é dividida em creche e pré-escola, a depender da idade das crianças que a frequentam. A creche deve ser oferecida às crianças de até três anos de idade e a pré-escola, às crianças de quatro e cinco anos.

5. À luz desse fato, a Meta em questão é subdividida em duas, cada subdivisão relacionada a uma das duas etapas da educação infantil. Em primeiro lugar, a Meta 1 prevê a universalização da pré-escola em 2016 (em consonância com a Emenda Constitucional 59/2009). Além disso, a Meta 1 estipula que pelo menos 50% das crianças de zero a três anos estejam frequentando a creche em 2024.

#### 1.1 Antecedentes

6. Em 2015, a SecexEducação realizou fiscalização com o objetivo de definir método e procedimentos para o acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O método aprovado dá ênfase à metodologia de levantamento e análise de eventos de risco, buscando identificar temas e assuntos que merecem receber atenção destacada pelo Tribunal ao longo da vigência do Plano (TC 011.350/2015-6; aprovação do método pelo Acórdão 795/2016-TCU-Plenário).

7. O relatório que definiu o método de acompanhamento também tratou, em um de seus capítulos, dos desafios, problemas e oportunidades para atuação do Tribunal no biênio 2016-2017. Nesse sentido, houve

destaque para o fato de que parte da Meta 1 do PNE (universalização da pré-escola) tem como prazo de cumprimento o exercício de 2016.

8. Tendo em vista que a competência legal para oferta da educação infantil é dos municípios, a SecexEducação propôs, por meio do TC 021.318/2016-6, a realização de uma Fiscalização de Orientação Centralizada, a qual contou com a adesão de dezessete secretarias regionais: 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. Dessa forma, buscou-se facilitar a coleta capilarizada de informações dos entes municipais.

### **1.2 Objetivos e escopo de auditoria**

9. A presente auditoria tem por objetivos avaliar as 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 as medidas adotadas pelos entes federativos para promover o funcionamento das creches e pré-escolas construídas com recursos federais por meio do Proinfância.

10. A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, enumerou dezessete estratégias que devem ser implementadas para garantir o alcance da Meta 1. As entrevistas e análises de dados realizadas durante a fase de planejamento resultaram na delimitação do escopo da presente auditoria às seguintes estratégias:

Estratégia 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

Estratégia 1.2) garantir que, ao final da vigência do atual PNE, seja inferior a 10% a 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;

Estratégia 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

Estratégia 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

Estratégia 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

Estratégia 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos; e

Estratégia 1.16) o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

11. Não fez parte do escopo da presente auditoria questões relativas à construção de unidades escolares, atrasos na entrega dessas unidades e custo das construções, uma vez que exames dessa natureza são objeto de monitoramento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) no âmbito do TC 029.802/2016-4. Além disso, não se mostrou viável realizar o monitoramento concomitante do Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário, conforme proposta original da fiscalização, dado o escopo amplo da auditoria.

### **1.3 Metodologia**

12. Na fase de planejamento, foi realizado levantamento de informações pela equipe coordenadora por meio de reuniões e entrevistas com servidores da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), ambas integrantes do Ministério da Educação (MEC), e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fim de identificar programas e ações a cargo do governo federal que contribuem para a oferta de vagas em creches e pré-escolas e para a expansão das redes públicas de educação infantil.

13. Foram realizadas, também, análises de dados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (Simec), principalmente no que se refere à aprovação da construção de creches e pré-escolas e ao apoio financeiro à manutenção inicial desses equipamentos públicos.

14. Como base nas informações levantadas, a SecexEducação elaborou versões preliminares de quatro questões de auditoria, um roteiro de entrevista e um questionário, as quais foram discutidas com os auditores das secretarias regionais participantes do trabalho, em *workshop* realizado na sede do TCU, em Brasília, nos dias 24 e 25 de outubro de 2016. Durante o *workshop*, foram definidas as versões finais das questões de auditoria, do roteiro de entrevista (Apêndice A) e do questionário (Apêndice B), além da forma de consolidação dos dados a serem coletados na fase de execução.

15. Para a realização das entrevistas, foram visitadas as secretarias de educação de 72 municípios (listados no Apêndice C), selecionados previamente com base em dados do Simec. Foram priorizados, além das capitais dos estados, os municípios que possuíam a maior quantidade de obras do Proinfância registradas como ‘concluídas’, mas que, segundo o sistema, não haviam recebido apoio do governo federal para a manutenção inicial desses estabelecimentos. Essa conjunção de fatores indicaria uma maior probabilidade de que algumas unidades escolares estivessem construídas, mas não em funcionamento.

16. Quanto ao questionário, ele foi aplicado a todos os municípios visitados, além de ter sido enviado eletronicamente aos municípios cujos correios eletrônicos do prefeito ou do secretário municipal de educação constavam dos registros do Simec, totalizando mais de 1.800 entes municipais. Dos municípios abordados unicamente por meio eletrônico, 743 responderam ao questionário. Contando os municípios visitados, 815 entes participaram da pesquisa.

17. Deve-se ponderar que a técnica de aplicação de questionário possui limitações quanto à veracidade das informações coletadas, ainda mais quando essas informações não são confirmadas por outros procedimentos de auditoria, a exemplo de visitas *in loco*. Nesse sentido, é possível perceber que os respondentes de municípios que não foram visitados por auditores do Tribunal apresentaram, em regra, respostas mais positivas acerca de sua realidade local do que os respondentes que sabiam, de antemão, que seus municípios seriam visitados.

18. Não obstante essa limitação, as respostas ao questionário servem como indicativo do quadro pesquisado. Além disso, procurou-se basear os achados de auditoria em um conjunto de evidências que vai além do mero resultado trazido pelo questionário.

19. Pontue-se ainda que, se não houver menção explícita em contrário, as consolidações das respostas informadas neste relatório se referem à totalidade dos respondentes, isto é, abrangem tanto os municípios visitados como os não visitados.

20. Por fim, cabe informar que parte da evidenciação presente neste relatório foi originalmente colhida pelas secretarias regionais participantes da FOC, mediante visitas de campo. Cada regional produziu relatório próprio, em que tais evidências são relatadas. Visando facilitar a leitura desta peça, optou-se por não referenciar, ao longo do texto, os processos de fiscalização individuais dos quais a evidenciação foi retirada. Uma relação dos municípios visitados e dos processos das secretarias regionais poderá ser encontrada no Apêndice D.

## **2. Visão geral**

21. Neste capítulo são descritos os principais aspectos relacionados à oferta da educação infantil em creches (crianças de zero a três anos) e pré-escolas (crianças de quatro e cinco anos), foco do presente trabalho.

### **2.1 Legislação aplicável ao tema**

22. Nos termos da Constituição Federal (CF), a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205). A Carta da República também estabelece que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V).

23. A partir de 2016, a educação básica obrigatória e gratuita, que até então englobava a faixa etária de seis a dezessete anos, foi estendida, passando a incluir as crianças de quatro e cinco anos de idade. Com essa mudança, proporcionada pela Emenda Constitucional (EC) 59/2009, a oferta da pré-escola se tornou dever inescusável do Estado, e o acesso a essa etapa de ensino, direito público subjetivo das crianças (CF, art. 208, I, § 1º).

24. Ainda segundo a Constituição, compete aos municípios manter programas de educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado (art. 30, VI). Em se tratando do papel da União, sua função redistributiva e supletiva é disciplinada no art. 211, § 1º, da Carta Magna, que assim dispõe:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercera, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**. (grifo nosso)

25. Cumpre mencionar que a equalização das oportunidades educacionais, prevista no excerto acima, se insere no quadro maior da redução das desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III).
26. No ordenamento infraconstitucional, destaca-se a Lei 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, entre outros preceitos, distribui as competências para oferta dos diversos níveis e modalidades de ensino. Nesse contexto, a LDB incumbe prioritariamente aos municípios a oferta da educação infantil, ‘permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência’ (art. 11, V).
27. Em que pese a LDB não atribuir à União a responsabilidade pela oferta da educação infantil, deve-se ressaltar, uma vez mais, a obrigação constitucional-legal que a União tem de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados, visando ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino e ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (CF, art. 211, § 1º, c/c LDB, art. 9º, III).
28. À luz dessa obrigação, a Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024) estabelece que compete ao MEC, órgão federal, analisar e **propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas** contidas no Plano Nacional de Educação (art. 5º, § 1º, II).
29. Por seu turno, o Decreto 9.005/2017, que dispõe sobre as competências das unidades do Ministério da Educação, atribui à Secretaria da Educação Básica as seguintes atividades:
- planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para a educação infantil;
  - planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino e participação social, implementação de políticas para a educação básica;
  - fomentar a implementação dessas políticas, por meio da cooperação técnica e financeira, junto às unidades da federação; e
  - desenvolver ações com o objetivo de garantir a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o alcance de padrões da qualidade social da educação básica; (art. 11, I, II, III e V).
30. No tocante aos repasses financeiros efetuados pela União a fim de apoiar o desenvolvimento da educação infantil, três normativos merecem destaque. A Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelece os mecanismos de distribuição dos recursos aportados nos fundos constituídos no âmbito de cada um dos 26 estados e do Distrito Federal, e a sistemática de complementação da União aos fundos que não alcançarem o valor médio ponderado por aluno, definido nacionalmente.
31. Já 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.
32. Por sua vez, 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 zero a 48 meses de idade que estejam cadastradas no Censo Escolar e sejam crianças com deficiência ou oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
33. Com relação à construção de creches e pré-escolas e à aquisição de mobiliários e equipamentos para as unidades de educação infantil, vale mencionar o Decreto 6.494/2008, que institui o Proinfância, e a Resolução – CD/FNDE 6/2007, que estabelece orientações e diretrizes para a execução e assistência financeira ao aludido Programa.
34. Por fim, não se pode deixar de ressaltar 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 da referida lei, a garantia dos direitos da criança é prioridade **absoluta**, implicando 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).

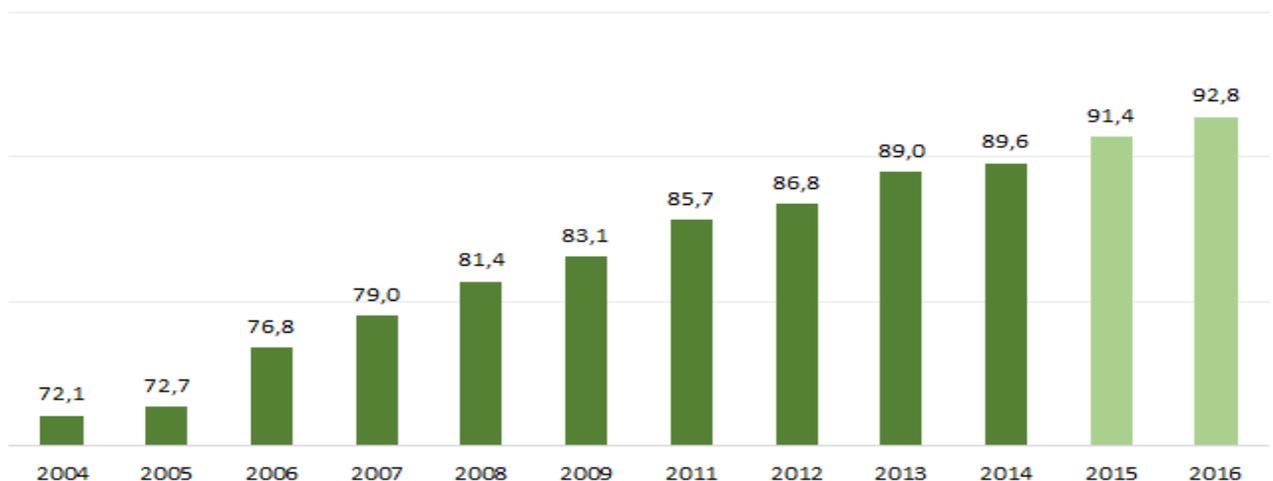
**2.2 Acesso à pré-escola no Brasil**

35. Conforme descrito anteriormente, a Constituição Federal determina a obrigatoriedade da oferta de educação infantil às crianças de quatro e cinco anos de idade, devendo a universalização da pré-escola ser alcançada até 2016, por força do art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009. Em razão do prazo estipulado pela EC estar vencido, esta seção apresenta o quadro de atendimento da referida etapa educacional.

36. O atual Plano Nacional de Educação incorpora em sua Meta 1 o dever constitucional de universalização da pré-escola até 2016, estipulando ainda que o cumprimento da obrigação deve ser aferido a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Lei 13.005/2014, art. 5º, § 2º).

37. Nesse contexto, o Inep divulgou, em 2016, o ‘Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016’. Os dados mais atualizados disponíveis à época do lançamento da publicação eram de 2014, oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, em 2014, a taxa de atendimento escolar das crianças de quatro e cinco anos no Brasil era de 89,6%, conforme evidencia o gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Percentual da população de quatro e cinco anos que frequentava a escola ou creche – 2004 a 2014 e projeção para 2015-2016**



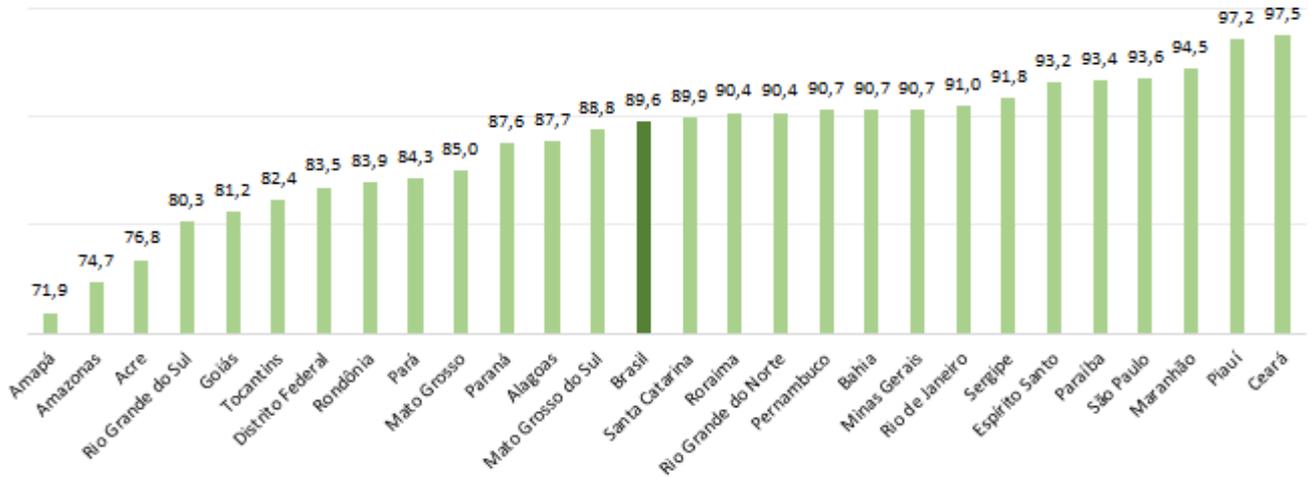
Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (Inep). Informação não disponível para o ano de 2010.

38. As barras mais escuras do Gráfico 1 dizem respeito aos percentuais apurados ao longo de dez anos, de acordo com a Pnad, e mostram um considerável crescimento do índice, no consolidado nacional.

39. A partir das taxas de atendimento informadas pelo Inep, foram projetados os índices para os exercícios de 2015 e 2016, por meio de regressão linear. As projeções levaram em conta o comportamento histórico das taxas de atendimento entre 2008 e 2014, não tendo sido realizada interpolação de estimativa para 2010, ano de realização do Censo Populacional do IBGE e que, por isso, não integra a série histórica da Pnad. Saliente-se que não foram identificados fatores que sugerissem um crescimento mais acentuado das taxas para o biênio 2015-2016, em relação à tendência constatada nos anos imediatamente anteriores.

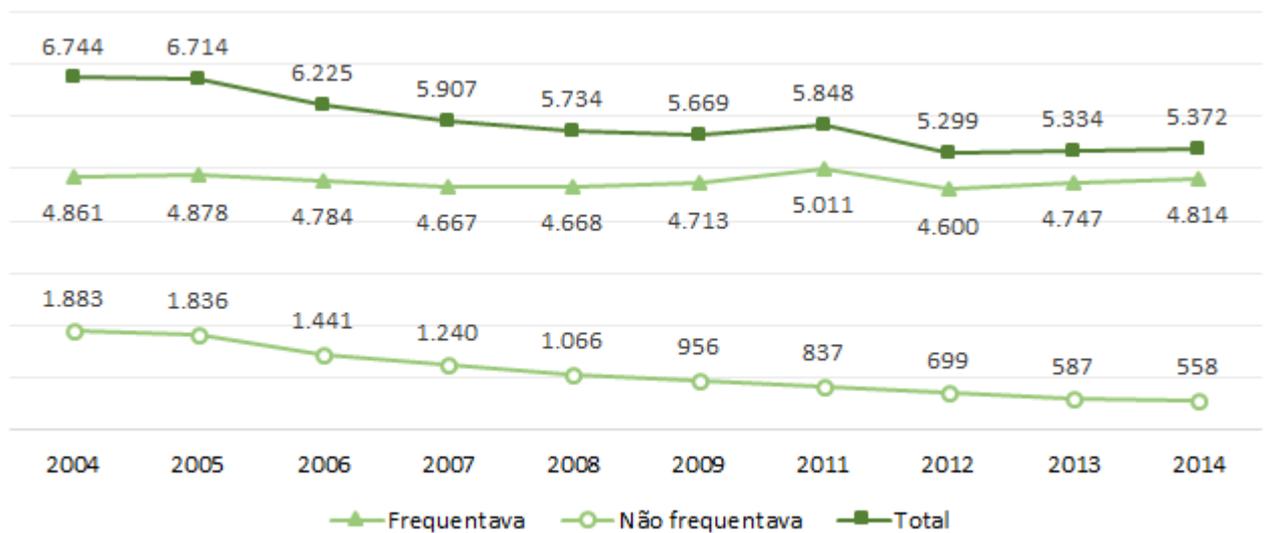
40. Feitas essas considerações, infere-se da projeção (Gráfico 1) que **a meta de universalização da pré-escola não foi cumprida dentro do prazo estipulado** pela CF e pela Lei 13.005/2014.

41. Além disso, conquanto o indicador tenha melhorado no decênio 2004-2014, ao segregá-lo por estado, são visualizadas expressivas disparidades dentro do território brasileiro (Gráfico 2). 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, chama a 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%).

**Gráfico 2 – Percentual da população de quatro e cinco anos que frequentava a escola ou creche em 2014, por estado**


Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (Inep)

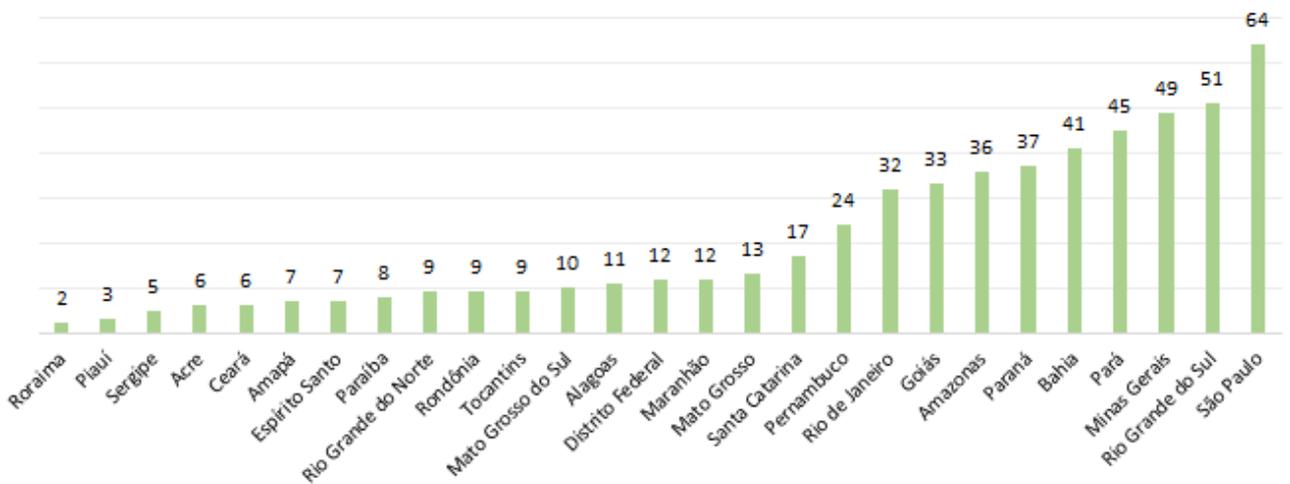
42. Também se deve levar em conta que parte do progresso observado no decênio 2004-2014 resulta de efeito demográfico, e não de intervenção estatal. Ocorre que a população de quatro e cinco anos vem diminuindo no Brasil, fruto da queda nas taxas de natalidade. Dados da Pnad mostram que, enquanto o número de crianças na faixa etária em análise reduziu 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. Esses dados estão expressos no Gráfico 3, abaixo:

**Gráfico 3 – Número de crianças de quatro e cinco anos que frequentavam e que não frequentavam a escola ou creche – 2004 a 2014 (em milhares)**


Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (Inep). Informação não disponível para o ano de 2010.

43. Os fatos apontados indicam a necessidade de um maior esforço por parte dos entes federados em prol da universalização da pré-escola. Mesmo com a diminuição populacional da faixa etária em apreço, 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. O Gráfico 4, a seguir, exhibe a distribuição regional desse contingente de crianças.

**Gráfico 4 – Número de crianças de quatro e cinco anos que não frequentavam a escola ou creche, em 2014, por estado (em milhares)**



Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 (Inep)

44. Em regra, os estados mais populosos são aqueles com a maior quantidade de crianças sem acesso à rede de ensino. Também é possível observar que estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, os quais 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, inclusive os mais ‘ricos’.

45. Por fim, deve-se ressaltar que o alcance da Meta 1 passa pela implementação das estratégias nela preconizadas, notadamente as que se referem ao planejamento da oferta, à construção de novas unidades escolares, à formação de profissionais da educação infantil e à efetivação de mecanismos que promovam a igualdade de acesso. As medidas postas em prática para a concretização de parte dessas estratégias são avaliadas no curso deste relatório.

### 2.3 Programas do governo federal que contribuem para o alcance da Meta 1

46. No exercício das funções supletiva e redistributiva que competem à União (LDB, art. 8º, § 1º), o governo federal instituiu programas ou ações para atender às necessidades dos municípios no tocante à oferta de vagas na educação infantil. Listam-se abaixo os principais deles:

a) Complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: destina recursos financeiros aos fundos dos estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno, definido nacionalmente;

b) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil: apoio aos municípios para construção de unidades escolares destinadas à educação infantil (creches e pré-escolas), bem como para aquisição de mobiliários e equipamentos;

c) Educação Infantil Manutenção (EI Manutenção): ação destinada ao financiamento das atividades da creche ou pré-escola construída no âmbito do Proinfância, por até um ano e meio, até o recebimento de recursos do Fundeb relativos às novas matrículas;

d) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): transferência de recursos destinada à compra de gêneros alimentares para a refeição escolar de estudantes da educação básica e de jovens e adultos; e

e) Brasil Carinhoso: transferência de recursos financeiros em razão da matrícula em creches públicas ou conveniadas de crianças de zero a 48 meses de idade beneficiárias do Programa Bolsa Família. A transferência destina-se a todos os municípios brasileiros e visa contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e de garantia do acesso e permanência das crianças na escola.

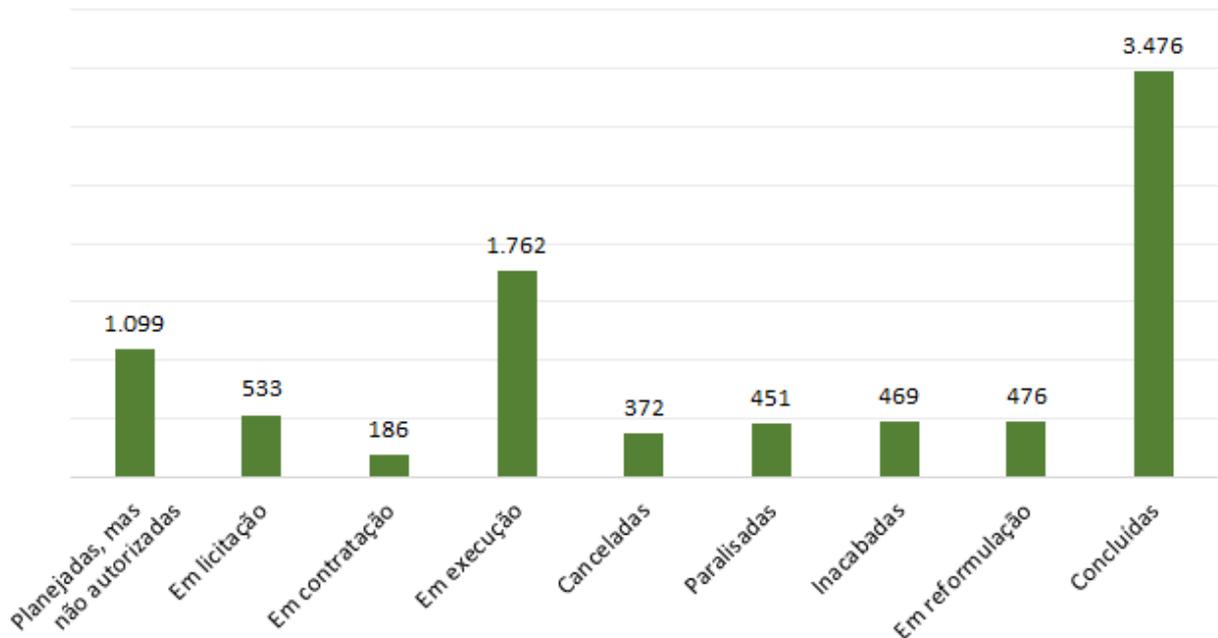
#### 2.3.1 Resultados do Proinfância

47. Apesar de não serem objeto desta auditoria, em razão de estarem sendo tratados pela SeinfraUrbana no TC 029.802/2016-4, cabe contextualizar os resultados obtidos pelo Proinfância, uma vez que problemas ligados à execução das obras do Programa têm representado um entrave ao crescimento da oferta de vagas na educação infantil e, conseqüentemente, ao cumprimento da Meta 1.

48. Entre 2007 e 2016, foram realizados, pelos municípios, 8.824 pedidos de apoio ao FNDE para construção de unidades escolares de educação infantil – creches e pré-escolas. Esse total de pedidos equivale à soma das barras do Gráfico 5, a seguir. Dos 8.824 pleitos, foram autorizados 7.725 (soma das barras, com

exceção da primeira à esquerda). Todavia, de acordo com o Simec, apenas 3.476 obras foram concluídas (última barra à direita), o que representa somente 45% dos projetos autorizados.

**Gráfico 5 – Situação das obras constantes do Módulo Obras 2.0 do Simec**



Fonte: Simec, Módulo Obras 2.0, pesquisado em 20/03/2017

49. Os dados do Gráfico 5 e as informações colhidas nas fases de planejamento e execução da auditoria indicam que problemas na execução do Proinfância vêm dificultando o término das obras, gerando uma elevada quantidade de construções paralisadas, inacabadas e em reformulação. Sem contar aquelas registradas como em execução, mas que se encontram, de fato, paralisadas.

50. Portanto, há no mínimo 5.348 projetos de creches e pré-escolas que, até o momento, não geraram qualquer expansão do número de vagas ofertadas pelo poder público. Tendo em vista que o menor dos padrões arquitetônicos do Proinfância contempla 120 alunos (tipo C, padrão de 2013, para dois turnos), está se falando de uma frustração de pelo menos 641.760 vagas (11,6% do total de matrículas na rede pública de educação infantil registradas em 2014 pelo Censo da Educação Básica).

51. Os números apresentados expõem a gravidade do problema, que vem sendo objeto de trabalhos recentes do Tribunal, a exemplo do TC 029.802/2016-4 (monitoramento de deliberações do TCU acerca do Proinfância) e do TC 020.299/2016-8 (auditoria para avaliar a regularidade da execução das obras do Proinfância no estado do Rio Grande do Sul).

#### 2.4 Problemas e questões de auditoria

52. Esta auditoria foi suscitada por dois problemas: o primeiro, tratado na seção ‘Acesso à pré-escola no Brasil’, diz respeito ao não cumprimento da meta de universalização da pré-escola no prazo estipulado pela CF e pelo PNE (item 40). Conforme mencionado, o alcance da meta exige a adoção, pelos entes federados, de medidas para concretizar as estratégias elencadas na Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

53. O segundo problema se refere 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.

54. Em fevereiro de 2017, o módulo do Simec denominado EI Manutenção, que acompanha os pedidos e concessões de transferências para a manutenção das escolas do Proinfância no início de suas atividades, apresentava 1.090 registros de unidades atendidas, o que sinaliza que essas unidades estavam funcionando. Cotejando-se esse número com o total de obras concluídas (3.476), constata-se que ao menos 31,4% das escolas haviam iniciado suas operações. **Sobre os demais 68,6% (2.386 escolas), não havia informações no Simec sobre sua entrada ou não em funcionamento.**

55. Em função dos problemas de auditoria e das discussões realizadas em conjunto com as secretarias regionais participantes da FOC, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: quem são os atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação e quais ações já foram adotadas para efetivação dessas estratégias?

Questão 2: o levantamento da demanda, que consiste em identificar e quantificar a demanda de estudantes por educação infantil, está estruturado e servindo de base para a universalização da pré-escola e para o aumento de matrículas em creches, segundo estabelecem as Estratégias 3 e 16 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação?

Questão 3: o processo de busca ativa, que consiste em identificar e trazer para a escola crianças em idade escolar não matriculadas na rede de ensino, está contribuindo para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas, conforme preceitua a Estratégia 15 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação?

Questão 4: As creches e pré-escolas construídas com recursos federais, por meio do Programa Proinfância, estão em funcionamento?

56. A fim de propiciar uma leitura mais fluida, optou-se por organizar o relatório não segundo a ordem das questões de auditoria, mas de acordo com a seguinte estrutura lógica: o capítulo 3 trata dos mecanismos de governança para implementação da Meta 1, mais especificamente, da definição dos responsáveis pelas atividades previstas na Meta 1 (questão 1). Em seguida, o capítulo 4 analisa as estratégias relacionadas ao planejamento da oferta da educação infantil, notadamente o levantamento da demanda e o estabelecimento de metas de expansão da rede pública de creches e pré-escolas (questões 2 e 1, respectivamente).

57. Por seu turno, o capítulo 5 aborda as atividades vinculadas à equalização das oportunidades educacionais, a saber, a promoção da busca ativa, a priorização das crianças mais pobres no acesso à creche e o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (questões 2 e 1, respectivamente). Enfim, o capítulo 6 discorre sobre a entrada em funcionamento das unidades escolares construídas com recursos do Proinfância, isto é, sobre a efetiva prestação do serviço educacional.

58. Passa-se, a seguir, aos capítulos relativos aos achados de auditoria.

### 3. Mecanismos de governança para a implementação da Meta 1

59. O ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’, elaborado pelo TCU, discorre sobre oito características essenciais (chamadas de ‘componentes’) que uma política pública deve observar para que tenha ‘boa governança’. Entre esses componentes, destacam-se dois que estão intimamente relacionados: o de institucionalização da política e o de *accountability*.

60. O primeiro componente se refere à normatização da política pública e à **definição clara e formal das atribuições** dos principais atores interessados, ‘de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos’ (BRASIL, 2014a, p. 44).

61. Por outro lado, sem essa formalização das competências, restam prejudicadas a ‘transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas’ dos responsáveis pela política, isto é, resta prejudicada sua *accountability* (BRASIL, *ibid.*, p. 66).

62. Vista como política de Estado para a educação, o PNE elenca um grupo de estratégias para cada uma de suas metas. Via de regra, essas estratégias se caracterizam como atividades a serem implementadas pelos entes públicos em busca do alcance das respectivas metas. Assim, para a universalização da pré-escola e ampliação do acesso à creche (Meta 1), são necessárias ações como o planejamento da expansão de vagas, a construção de unidades escolares e a busca de crianças fora da rede de ensino (Estratégias 1.1, 1.5 e 1.15, respectivamente).

63. Para algumas estratégias, a Lei 13.005/2014 prevê a implementação mediante **regime de colaboração** (são os casos das Estratégias 1.1, 1.3, 1.5 e 1.16). No entanto, o normativo não explicita de que forma se dará esse regime, deixando a 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’ (art. 7º e 13). Frise-se, todavia, que 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).

64. Para as demais estratégias da Meta 1, não há responsáveis explicitamente definidos, e é incorreto pensar que, por tratar a Meta 1 da educação infantil, todas as suas estratégias sejam de responsabilidade exclusiva dos municípios. Muitas das estratégias não estão relacionadas diretamente à oferta educacional (entendida como a disponibilização de vagas) e, por isso, remetem ao papel da União e dos estados de prestar assistência técnica e financeira aos entes locais.

65. Este capítulo procura evidenciar a falta de consenso entre os gestores municipais no que tange ao reconhecimento das responsabilidades pelos compromissos pactuados na Meta 1, bem como a deficiência na articulação entre as diferentes esferas de governo para a efetivação das estratégias do PNE. Em suma, busca-se avaliar a existência de mecanismos que assegurem a boa governança da execução do Plano, relacionados à definição de responsabilidades e à existência de espaços de interlocução entre os entes federativos.

### 3.1 Ausência de definição de responsáveis pelas estratégias da Meta 1 do PNE

66. Apesar de a Lei 13.005/2014 estabelecer uma série de estratégias para efetivação da Meta 1, nem ela nem outro normativo definem claramente as responsabilidades de cada esfera de governo no que diz respeito à implementação dessas estratégias.

67. De acordo com o ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’ do TCU: Uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a **definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos**. Para tanto, algumas políticas públicas estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos, enquanto outras **constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação**. (BRASIL, 2014a; grifo nosso)

68. A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE em vigor, adota a segunda abordagem, deixando a cargo de instâncias deliberativas a definição das responsabilidades e do regime de colaboração para a efetivação do Plano:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

(...)

§ 5º **Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**.

§ 6º **O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado**.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

(...)

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, **responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação**. (grifo nosso)

69. No que tange ao Sistema Nacional de Educação, previsto no art. 13, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) 413/2014, cujo texto propõe a instituição do referido Sistema e a regulamentação dos arts. 23, parágrafo único, e 211 da Constituição Federal (peça 25). Esses dispositivos constitucionais tratam, respectivamente, da fixação de normas para a cooperação entre União, estados e municípios, e da organização dos diferentes sistemas de ensino em regime de colaboração.

70. O PLC 413/2014, na redação dada por seu relator na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (texto substitutivo), estabelece as Comissões de Cooperação Federativas, definindo-as como ‘instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre os entes da Federação para implementação das políticas públicas de educação’ (art. 22). No âmbito federal, haveria a Comissão Tripartite de Cooperação Federativa (CTC), vinculada ao MEC, mas com autonomia técnica (art. 23). Competiria justamente à Comissão Tripartite pactuar a divisão de responsabilidades sobre as ações da educação básica e aquelas previstas no PNE (art. 24, II e IV).

71. Todavia, conforme mencionado anteriormente, o projeto ainda se encontra em discussão no Congresso. Não há, portanto, Sistema Nacional de Educação instituído, em que pese o art. 13 da Lei 13.005/2014 estipular como prazo para a implantação do Sistema o limite de dois anos contados da publicação da Lei (26/6/2016).

72. Quanto à instância permanente de negociação e cooperação de que fala o art. 7º, § 5º, do PNE, ela foi criada por meio da Portaria – MEC 619/2015 (peça 26). Composta por representantes do MEC e de secretarias estaduais e municipais de educação, a instância tem como objetivo fortalecer os mecanismos de

articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE (art. 1º). Nos termos da Portaria, a instância deve se reunir pelo menos duas vezes ao ano, visando à negociação dos assuntos previstos na Lei do Plano Nacional de Educação (art. 1º, parágrafo único).

73. Mais uma vez, no entanto, o cumprimento do pactuado não logrou êxito. Em reunião realizada em junho de 2017, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC informou que a instância ainda não havia se reunido, e que, para iniciar a rotina de encontros, o grupo aguardava a recomposição da representação municipal.

74. Assim, sem que estejam funcionando as instâncias incumbidas de deliberar e atribuir as responsabilidades pelas estratégias do PNE, resta fragilizado o desenvolvimento das atividades necessárias à consecução do Plano, o que será confirmado nos capítulos subseqüentes desta auditoria.

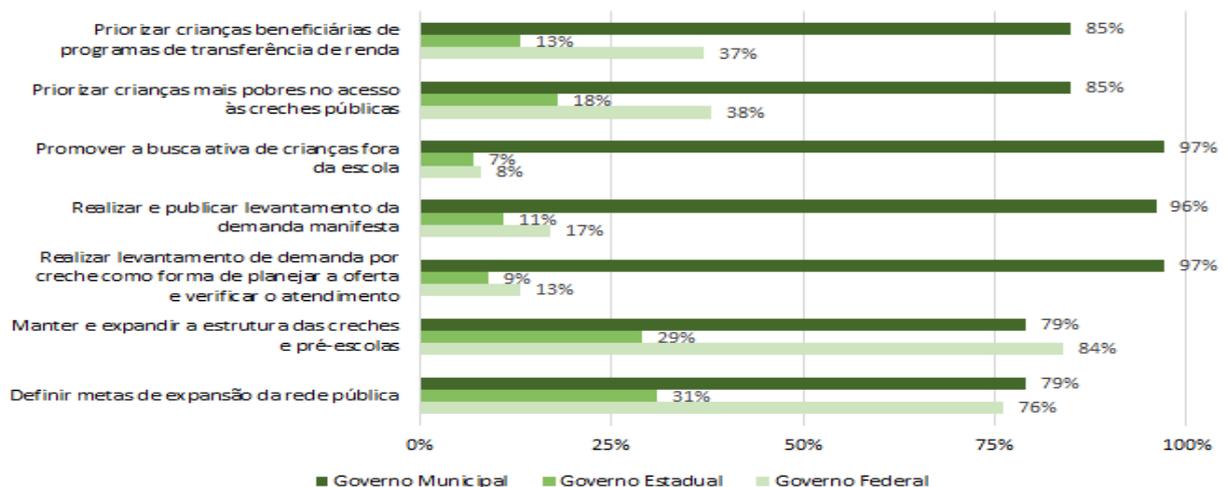
75. Ocorre que, ante a ausência de responsabilidades claramente definidas, é possível que determinadas estratégias não sejam executadas pelo simples fato de que cada esfera de governo não as reconhece como incumbência sua. Ou mesmo que determinados entes tenham ciência adequada sobre suas obrigações, eles podem não ter condições de atuar sem a orientação e o apoio de outros. Ou ainda, as estratégias podem vir a ser implementadas de forma desarticulada, sem um mínimo de padronização que garanta a efetividade das ações.

76. Por esse motivo, 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, alerta que:

Na organização da Educação Nacional, o novo PNE precisa avançar, no sentido de dar maior organicidade às suas ações. Para tanto, **há que estabelecer: o Sistema Nacional de Educação**, como forma de garantir a unidade na diversidade; **o regime de colaboração**, no tocante à educação, que **delimitará com propriedade e clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado**; a composição, atribuições e funcionamento dos órgãos colegiados dos sistemas e das escolas (...). Nesse contexto, certamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96) deverá ser revista, especialmente, no Título IV, que trata da Organização da Educação Nacional. (Portaria – CP/CNE 10/2009; grifo nosso)

77. Delineado o 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 a implementação das atividades previstas na Meta 1. Para isso, foi listada uma série de atividades relacionadas a estratégias da Meta 1 do PNE, e solicitado aos gestores municipais respondentes (tanto os visitados como os não visitados) que indicassem qual esfera de governo (federal, estadual e/ou municipal) era, na sua opinião, responsável por cada atividade. A uma mesma atividade podiam ser atribuídas mais de uma esfera de governo. As respostas a essa questão estão organizadas no gráfico seguinte:

**Gráfico 6 – Respostas dos gestores municipais acerca das responsabilidades pelas estratégias da Meta 1 do PNE**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais

78. Constata-se que, na percepção dos respondentes, a esfera municipal figura como principal responsável de boa parte das atividades, provavelmente em razão de ser ela a encarregada de ofertar a educação infantil. Mas é na atribuição de responsabilidades conferida às demais esferas (federal e estadual) que se pode vislumbrar um entendimento divergente por parte dos municípios e, por dedução, uma ausência de clareza na definição das responsabilidades pela Meta 1.

79. Com efeito, se os encargos de cada esfera estão claramente estabelecidos, é de se esperar que as atribuições de responsabilidade feitas pelos respondentes tenham pouca variação entre si, especialmente no caso das feitas às esferas federal (pois só existe uma União) e municipal (já que se trata da esfera respondente). Assim, se é inequívoco que União e municípios são responsáveis por uma determinada atividade, é razoável supor que essas duas esferas apresentem, para a atividade em questão, percentuais semelhantes nas respostas consolidadas no Gráfico 6.

80. Isso é verdadeiro para as atividades de manutenção e expansão da estrutura de creches e pré-escolas (Estratégia 1.5) e de definição de metas de expansão da rede pública (Estratégia 1.1), já que, no primeiro caso, a atividade faz alusão ao Proinfância, programa federal implementado em parceria com os municípios e o Distrito Federal, e no segundo, a atividade prevê a atuação em regime de colaboração, por expressa disposição legal.

81. Em contrapartida, nos casos de priorização das crianças pobres ou beneficiárias de programas de transferência de renda, cerca de 40% dos respondentes creditaram as atividades como encargo (compartilhado ou não) do governo federal, ao passo que, para os demais 60%, essas ações não são atribuições da União. Ou seja, **para uma mesma atividade, os respondentes apresentaram entendimentos muito diferentes.**

82. Já a análise da esfera estadual guarda uma especificidade: não é possível saber, no consolidado nacional, se as respostas dos municípios participantes da pesquisa são homogêneas ou divergentes. Isso porque determinada atividade pode ser incumbência de um determinado estado (por exemplo, em razão de uma lei estadual), mas não de outros. Nesse caso, os municípios respondentes do primeiro estado indicarão o governo estadual como responsável pela atividade (presumindo o pleno conhecimento das atribuições estaduais pelos entes pesquisados), e os respondentes dos demais estados, não.

83. Todavia, ao isolar as respostas dadas pelos municípios de um mesmo estado, percebem-se várias disparidades na atribuição de responsabilidades ao governo estadual. A título de ilustração, relatam-se 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.

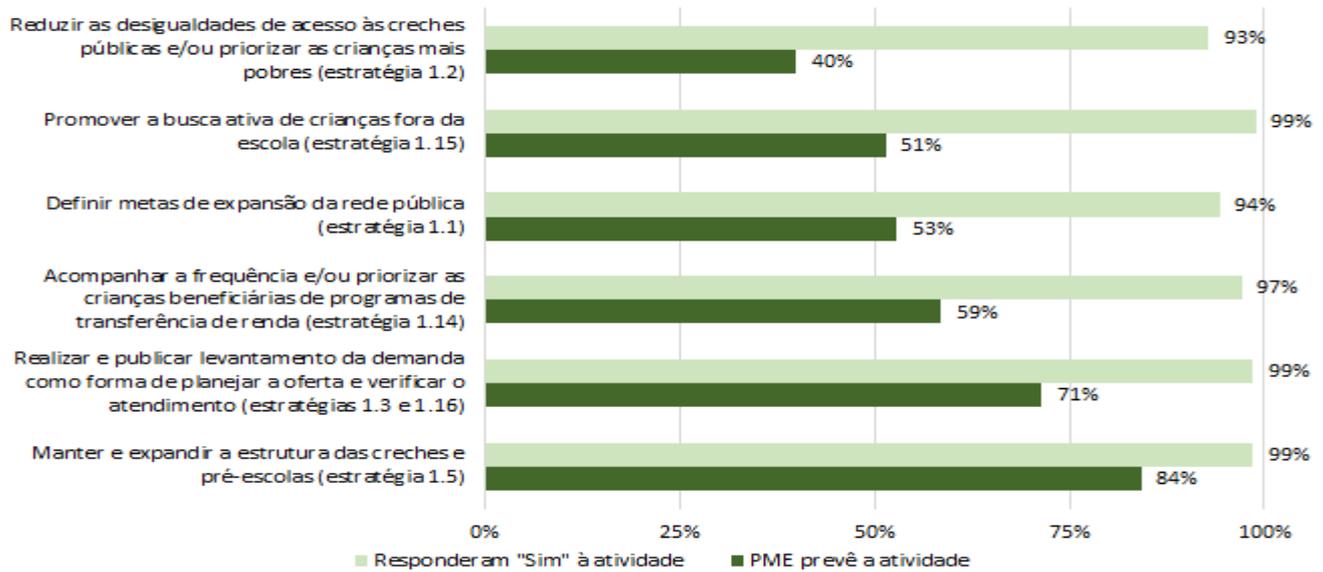
84. A falta de uniformidade das respostas coletadas, demonstrada acima, sinaliza que as incumbências pela implementação da Meta 1 não estão claramente fixadas e comunicadas aos entes federados.

85. Outra evidência que leva a essa conclusão diz respeito ao grau de incorporação das estratégias 'supostamente municipais' nos planos de educação dos entes pesquisados. Foram analisados os planos municipais de educação (PME) de setenta dos 72 entes visitados, a fim de verificar se as atividades do Plano Nacional que cada município considerou como responsabilidade sua estavam refletidas em seus respectivos planos.

86. Pode-se supor que, se determinada estratégia do PNE é uma atribuição municipal e tal atribuição está clara e formalmente estabelecida, **sendo reconhecida pelo próprio município em sua resposta ao questionário**, então a referida estratégia deve estar contida no respectivo PME. Afinal, a Lei 13.005/2014 abre espaço para a adoção de estratégias adicionais em âmbito local (art. 7º, § 2º), mas não deixa margem para que os entes não implementem estratégias pelas quais são responsáveis: 'Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação (...) em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE' (art. 8º).

87. O gráfico a seguir, que consolida os resultados da análise, evidencia que, apesar de a grande maioria dos municípios ter informado que as estratégias do PNE elencadas no questionário eram de sua responsabilidade, muitos dos planos municipais de educação correspondentes não preveem a realização dessas atividades.

**Gráfico 7 – Incorporação das estratégias do PNE nos planos de educação dos municípios visitados<sup>1</sup>**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais e respectivos PME

<sup>1</sup>Foram analisados os planos de setenta dos 72 municípios visitados. As metas e estratégias do PME de Itacoatiara/AM não foram encontradas. O município do Rio de Janeiro/RJ não possui PME aprovado.

88. Das estratégias pesquisadas, a mais recorrente nos PME é a de manutenção e construção de escolas (84% dos planos), a qual, repise-se, se refere a um programa federal devidamente formalizado, o Proinfância. Para as atividades em que não é possível identificar uma política federal diretamente relacionada, com atores e atribuições claramente delineados, os índices de incorporação das estratégias são bem menores.

89. Há ainda gestores municipais que não reconheceram determinadas atividades como atribuições suas, mas essas atividades constam de seus planos de educação. É o caso, por exemplo, dos gestores de Augustinópolis/TO, para quem não estão definidas as responsabilidades pela realização e publicação do levantamento da demanda manifesta por educação infantil, embora o PME do município preveja a atividade.

90. Novamente, os fatos apontam para a indefinição das responsabilidades pelas estratégias da Meta 1, o que é corroborado por relatos colhidos nas entrevistas realizadas pelas secretarias regionais. Por exemplo, gestores municipais de educação do Rio Grande do Norte apontaram que a articulação entre o MEC e seus municípios é deficiente, ocasionando dúvidas nos gestores acerca de suas atribuições no tocante à execução do PNE.

91. No Espírito Santo, os gestores entrevistados destacaram a inexistência de normas de cooperação suficientemente regulamentadas, o que contribuiria para a descontinuidade de políticas, a desarticulação de programas, a insuficiência de recursos, entre outros problemas. Em Curitiba/PR, os entrevistados registraram a necessidade de revisão do pacto federativo, a fim de que a União ajude os demais entes a custear as atividades elencadas no Plano.

92. Em suma, conclui-se que as competências pela implementação das estratégias da Meta 1 **não estão claramente definidas**, em razão da inexistência de instrumentos que disciplinem a questão, da não implantação do Sistema Nacional de Educação e do não funcionamento, na prática, da instância permanente de negociação e articulação criada no âmbito do MEC.

93. Uma vez que as responsabilidades não estão adequadamente assentadas, constata-se que muitos gestores municipais **não têm pleno entendimento de suas atribuições**. Conforme será demonstrado ao longo deste relatório, esse cenário concorre para a inércia dos entes federados em implementar ações que concretizem as estratégias previstas na Meta 1, dificultando seu atingimento e prejudicando, em última análise, a oferta e qualidade dos serviços prestados à população.

#### **Proposta de encaminhamento**

94. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação 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.

#### 4. Planejamento da oferta

95. A universalização da pré-escola e a expansão da cobertura das creches, tal como apregoadas na Meta 1 do PNE, exigem dos entes federados a tomada de duas providências preliminares: primeiro, o dimensionamento da quantidade de crianças a serem atendidas pelo município, e, segundo, o 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.

96. Nesse contexto, ressaltam-se as atividades de levantamento da demanda por educação infantil, previstas nas Estratégias 1.3 e 1.16, e a definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil, em regime de colaboração entre os entes federados, conforme traçado na Estratégia 1.1.

97. Independentemente de as responsabilidades por essas ações estarem adequadamente estabelecidas, este capítulo procura identificar o que tem sido realizado, tanto pelo governo federal como pelos municípios pesquisados, para dar concretude a tais estratégias.

##### 4.1 O levantamento de demanda como base para a universalização da pré-escola e para o aumento da oferta em creches

98. No âmbito da Meta 1 do PNE, o levantamento da demanda consiste em identificar e quantificar a demanda por vagas na educação infantil. Percebe-se, de pronto, que essa demanda tanto pode ser **manifesta**, isto é, quando os demandantes manifestam previamente seu interesse ao poder público, quanto **não manifesta**.

99. Esse segundo caso abrange, de um lado, as crianças fora da escola cujos responsáveis não buscaram realizar sua matrícula, mas que têm a obrigação constitucional-legal de serem atendidas (idade escolar obrigatória), e, de outro, as crianças que, embora não estejam na faixa etária correspondente à educação básica obrigatória, **necessitam** do atendimento estatal, sendo a razão para a não manifestação do seu interesse o desconhecimento acerca do serviço gratuito ofertado pelo Estado ou alguma condição de vulnerabilidade socioeconômica (por exemplo, extrema pobreza da família).

100. No caso da demanda não manifesta, sua identificação e quantificação advêm da realização da **busca ativa**, atividade tratada em capítulo específico deste relatório.

101. Não é exagero afirmar que a realização do levantamento da demanda por educação infantil é o **ponto de partida para a consecução da Meta 1**. Afinal, o produto da referida atividade é a base para o poder público verificar o atendimento e planejar a expansão da oferta em direção à universalização da pré-escola e ao aumento das matrículas em creches.

102. T tamanha importância se reflete nas estratégias da Meta 1, das quais três cuidam diretamente do assunto. Esta auditoria se dedicou a duas delas, a saber:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

103. Reputa-se que, para a população de quatro a cinco anos, o levantamento da demanda deve proporcionar o conhecimento do universo de crianças existentes no município, uma vez que todas elas devem estar matriculadas na rede de ensino (seja na rede pública ou na privada). Portanto, o levantamento da demanda por pré-escola deve englobar, idealmente, tanto a demanda manifesta como a não manifesta.

104. Já no caso da creche, a questão se torna mais complicada, haja vista não se tratar de etapa de ensino obrigatória. Pode-se presumir que o conhecimento do universo de crianças de zero a três anos não é indispensável. Contudo, isso não indica que o levantamento da demanda deve se restringir àqueles que manifestam interesse por vaga nas creches públicas. Como visto, muitas pessoas que precisam do serviço público não o procuram em razão de não terem condições socioeconômicas para tal, e não porque dispensem o atendimento do Estado.

105. Lidas sem se prestar atenção às relações entre as diversas atividades da Meta 1, as Estratégias 1.3 e 1.16, podem dar a impressão (errada) de que os entes responsáveis pelo levantamento da demanda devem se importar unicamente com o conhecimento da demanda manifesta. Porém, deve-se lembrar que a Estratégia

1.15 prescreve a realização da busca ativa e, como é por meio dela que se conhece a demanda não manifesta, é possível afirmar que o PNE prestigia a pesquisa tanto da demanda manifesta (Estratégias 1.3 e 1.16) quanto da não manifesta (embora esta de forma implícita, por meio da Estratégia 1.15).

106. Ademais, dependendo do quadro socioeconômico da população local, a demanda não manifesta pode ser tão representativa a ponto de impactar significativamente a necessidade de expansão da oferta de educação infantil e, em consequência, o planejamento dessa expansão (Estratégia 1.1).

107. Ainda sobre o levantamento da demanda, os especialistas em educação Salomão Ximenes e Ananda Grinkraut ponderam que:

O novo PNE, como se vê, estipula um detalhado regime de levantamento periódico da demanda por creches e pré-escolas, articulando-o ao planejamento público e à busca ativa. Foi previsto o estabelecimento, já no primeiro ano de vigência do Plano, de normas, procedimentos e prazos para o levantamento regular da demanda das famílias por creches [Estratégia 1.4]. Tal regulamentação, em termos gerais, pode se dar em âmbito nacional, o que não exime os municípios da obrigação de estabelecerem normas próprias sobre o assunto.

As estratégias 1.3 e 1.16 coincidem em muitos pontos, ao estabelecerem parâmetros para a regulamentação e aplicação das obrigações de levantar e de publicar a demanda manifesta. Esta última estabelece que tal levantamento e publicação deve acontecer a cada ano e deve abranger toda a educação infantil, ainda que o conceito de demanda manifesta se adeque às etapas de escolaridade não obrigatórias. Os propósitos legais são analisar a efetividade das políticas de promoção do acesso e possibilitar a atualização do planejamento nesse campo. Previu-se também a promoção da busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, tendo como propósitos: a) instrumentalizar as políticas de universalização da pré-escola, possibilitando que sejam alcançadas aquelas crianças em situação de vulnerabilidade e exclusão, e b) enfrentar as desigualdades socioeconômicas no acesso à creche, por meio do estímulo à matrícula e frequência por parte das crianças dos estratos mais pobres. Nesse sentido, essa é uma estratégia complementar à meta de equalização já analisada (Estratégia 1.2).

**Esses mecanismos de levantamento, estímulo e publicização da demanda tornam o processo de matrícula e as listas de espera, quando houver, mais transparentes e plausíveis de controle social, evitando a reprodução de práticas clientelistas e antidemocráticas nas políticas públicas de educação infantil. Também são essenciais para possibilitar um planejamento mais próximo da realidade, das demandas e necessidades da população local.** A busca ativa de crianças na idade correspondente à educação infantil, mas que ainda não estão matriculadas, contribuirá para uma efetiva universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, e para o acesso das crianças pequenas que as famílias assim o desejarem. (XIMENES; GRINKRAUT; 2014b; grifos nossos)

108. Diante da relevância do tema, a próxima seção objetiva ilustrar como o levantamento da demanda vem sendo efetivado nos municípios pesquisados, além de avaliar as medidas adotadas pelo governo federal para promover a implementação das Estratégias 1.3 e 1.16, tendo em vista se tratar de atividades a serem realizadas em regime de colaboração.

#### **4.1.1. Não realização do levantamento da demanda e falta de publicidade das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil**

109. Aproximadamente metade dos municípios pesquisados não realizam levantamento da demanda, segundo informações dos próprios gestores locais. Mesmo no caso dos que afirmam realizá-lo, há poucas evidências de que esse levantamento seja utilizado para planejar a expansão da oferta de educação infantil, a fim de alcançar as taxas de atendimento previstas na Meta 1 do PNE. Além disso, grande parte dos municípios não dá publicidade às listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil, o que possibilita a ocorrência de preterições ou favorecimentos pessoais na destinação das vagas. No tocante à atuação do governo federal, constata-se a ausência de orientação aos municípios e de normatização adequada sobre o tema.

110. A princípio, deve-se enfatizar que a realização do levantamento da demanda (manifesta e não manifesta) é **obrigatória** para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos. Isso porque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece que ‘o poder público, na sua esfera de competência, deverá **recensar anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar [obrigatória]**’ (art. 5º, § 1º, I).

111. Já as Estratégias 1.3 e 1.16 do PNE dispõem que o levantamento da demanda deve ser utilizado para **planejar a oferta** da educação infantil. Por essa razão, não basta a simples quantificação dos demandantes por creche e pré-escola. O Plano Nacional de Educação estipula que essa informação deve **guiar** a expansão

da oferta, caso a demanda levantada se mostre superior à oferta existente, observando ainda que, até 2016, a taxa de cobertura deve abranger a totalidade das crianças de quatro a cinco anos e, até o fim do Plano, pelo menos 50% das crianças de zero a três.

112. Também a Lei 12.722/2012, que discorre sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil, prescreve que ‘o levantamento periódico da demanda por educação infantil em creches e pré-escolas, realizado pelos municípios e pelo Distrito Federal, com a colaboração da União e dos estados, **deverá nortear a expansão das respectivas redes escolares**’ (art. 2º, § 5º; grifo nosso).

113. Por seu turno, a Estratégia 1.16 condiciona que o levantamento deve ser realizado e **publicado** anualmente. A exigência de publicação se alinha com o princípio da publicidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (LAI), as quais se aplicam a todos os entes federados. Entre essas diretrizes, estão a observância da publicidade como preceito geral, a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações e o desenvolvimento do controle social (Lei 12.527/2011, art. 3º, I, II e V).

114. No que tange ao controle social, cumpre lembrar o artigo de Ximenes e Grinkraut (item 107), segundo o qual a publicização da demanda torna o processo de matrícula e as listas de espera mais transparentes e passíveis de fiscalização pela sociedade. Essa fiscalização, aliás, pode ser entendida como uma das dimensões da gestão democrática, preconizada como diretriz do PNE (Lei 13.005/2014, art. 2º, VI).

115. Finalmente, deve-se assinalar que, nos termos das Estratégias 1.3 e 1.16, bem como do art. 2º, § 5º, da Lei 12.722/2012 (transcrito anteriormente), o levantamento da demanda por educação infantil deve ser realizado **em regime de colaboração**. Portanto, é inegável que a União tenha responsabilidade pela implementação da aludida atividade.

116. Isso posto, foram avaliados os seguintes pontos:

- a) se os municípios pesquisados realizam o levantamento da demanda;
- b) em caso afirmativo, se o processo está propriamente formalizado;
- c) se há evidências de que o processo de levantamento da demanda é utilizado para planejar a expansão da oferta de vagas na educação infantil;
- d) se os municípios pesquisados dão publicidade ao resultado do levantamento da demanda e às listas de espera;
- e) se o governo federal auxilia os municípios a promover o levantamento da demanda e, em caso afirmativo, de que forma ocorre esse auxílio.

117. A princípio, foi perguntado aos gestores locais, por meio de questionário, se os respectivos municípios haviam instituído processo de trabalho, devidamente formalizado, de levantamento da demanda por educação infantil. Dos 799 respondentes, 55% apresentaram respostas afirmativas, conforme se verifica no gráfico abaixo. Mencione-se que não houve diferença significativa, em termos percentuais, entre as respostas dos municípios visitados e as dos não visitados.

**Gráfico 8 – Percentual de municípios que manifestaram ter instituído e formalizado processo de levantamento da demanda por educação infantil**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais

118. Adicionalmente, dos entes que declararam contar com levantamento da demanda, 95% alegaram que o processo é utilizado para verificar o atendimento da demanda manifesta e planejar a expansão da oferta, consoante estabelecem as Estratégias 1.3 e 1.16.

119. Todavia, 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 o disciplinamento

por escrito de rotinas e procedimentos. Em outros casos, as ações executadas se mostram insuficientes ou inadequadas.

120. No tocante à informalidade dos trabalhos, há os exemplos de Caixas/MA, São Luís/MA, Caturité/PB, Riachão do Bacamarte/PB, Afonso Bezerra/RN, Natal/RN, Belo Horizonte/MG e Desterro do Melo/MG, cujos gestores informaram, antes das visitas, ter formalizado o processo de levantamento. Todavia, extrai-se dos relatórios regionais que o trabalho feito nessas localidades carece de instituição formal ou sistematização, sendo constituído de ‘iniciativas isoladas’. Nos termos do relatório referente ao estado de Minas, ‘tal processo é realizado de forma *ad hoc*, podendo ser executado de forma diferente a depender do gestor responsável’.

121. Esse fato sinaliza a fragilidade dos trabalhos desenvolvidos pelos entes em questão, 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.

122. Também foi constatada uma série de falhas (reais ou potenciais) nos processos postos em prática pelos municípios visitados. Por exemplo, em Guaçuí/ES, o ‘levantamento’ é realizado por cada unidade escolar, a partir das manifestações de interesse por vaga naquele estabelecimento. No entanto, as informações coligidas pelas escolas não são repassadas à Secretaria Municipal de Educação, para fins de consolidação. Consequentemente, o governo local não tem à disposição um panorama que evidencie a população na faixa etária correspondente à educação infantil e o atendimento efetivo prestado no âmbito do município, comprometendo assim o planejamento da expansão da oferta.

123. Para se chegar a esse panorama, os entes visitados se valem de estratégias diversas, entre as quais a coleta de informações por agentes comunitários de saúde (essa estratégia será analisada na seção que trata da busca ativa, uma vez que também é empregada para esta atividade) e a utilização de dados populacionais informados no Censo 2010, elaborado pelo IBGE, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que congrega informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, e nos bancos de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus).

124. Das três fontes mencionadas, apenas o Censo se presta a informar a população total do município. Contudo, em razão de a pesquisa ser feita a cada dez anos e de a última edição datar de 2010, os dados coletados pelo IBGE se encontram defasados e podem estar longe de corresponder à realidade demográfica atual. Esse problema foi expressamente apontado no caso de São Luís/MA.

125. Com o intuito de contornar essa limitação, alguns municípios adotam técnicas de projeção ou atualização dos bancos de dados existentes. 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.

126. Já em Curitiba/PR, além do Censo Demográfico, também é consultado o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos da Secretaria de Saúde do Estado do Paraná. Desse modo, é possível quantificar o número de crianças nascidas no município desde a realização do último Censo Populacional. Assinale-se que a secretaria de educação curitibana também aplica, sobre a estimativa de crianças na faixa etária correspondente à educação infantil, um fator de correção de 1%, a fim de contemplar possíveis saldos migratórios positivos.

127. Há que se ponderar que a produção de estimativas demográficas razoavelmente fidedignas é atividade um tanto complexa, sendo difícil imaginar que sua realização possa ser feita por muitos dos municípios brasileiros sem a devida orientação ou ajuda técnica. É justamente o que argumentam os gestores entrevistados de Arcoverde/PE, para os quais a ausência de levantamento no município decorre da falta de instrumentos e sistemas adequados à disposição.

128. Nesse contexto, e tendo em mente que as Estratégias 1.3 e 1.16 falam em colaboração interfederativa, indaga-se o papel do governo federal na promoção do levantamento da demanda por educação infantil. Por meio de resposta a ofício encaminhado pela equipe de auditoria, o Ministério da Educação relatou a implementação de três iniciativas, a saber, a elaboração de nota técnica ‘contendo orientações nacionais para levantamento de demanda das famílias por creches e definição dos mecanismos de consulta pública’, a disponibilização do portal ‘Mapa de expansão das creches’, constante do módulo público do Simec, e a requisição de informações referentes ao levantamento da demanda no Plano de Ações Articuladas (PAR), a ser elaborado pelos entes municipais (peça 23, p. 11).

129. Sobre a referida nota técnica, tem-se que as informações nela contidas são genéricas e não satisfazem os preceitos da Estratégia 1.4, de estabelecer normas, procedimentos e prazos para a definição de mecanismos de consulta pública que propiciem o levantamento regular da demanda das famílias por creches (peça 27). A nota não detalha processos ou instrumentos de trabalho cuja adoção, pelos municípios, possa tornar realidade a execução do levantamento da demanda. Também não sugere modelos de articulação federativa que promovam sinergias na implementação das estratégias em análise. Portanto, a capacidade de a nota orientar as ações dos municípios é, no mínimo, insuficiente.

130. Importa comentar ainda a referência que a nota faz à técnica do recenseamento e ao art. 208, VII, § 3º, da CF. Segundo o documento, 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. Assim, caberia ao MEC solicitar ao Poder Legislativo a inclusão da pré-escola no texto do art. 208, VII, § 3º, da Constituição, que atualmente se lê: ‘Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola’ (peça 27, p. 2).

131. Ora, não se vislumbra que uma eventual alteração do dispositivo constitucional, tal como proposta na nota técnica, por meio da inclusão de referência à pré-escola, acarretará mudanças no tocante à efetiva realização do levantamento da demanda. Deve-se atentar para o fato de que o dispositivo 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 universalização é sinônimo do atendimento a toda a população desta faixa etária. Desta forma, o recenseamento pelo Poder Público é o instrumento desejável para efetivar tal medida’ (peça 27, p. 2). Uma vez que o recenseamento estipulado na Constituição se limita às pessoas matriculadas na rede de ensino, mesmo que o dispositivo abrangesse a pré-escola, as crianças não matriculadas continuariam de fora da pesquisa.

132. Com efeito, o recenseamento a que alude o art. 208, VII, § 3º, da Carta Magna é materializado por meio da realização anual do Censo da Educação Básica, a cargo do Inep, o qual já contempla informações dos alunos matriculados na pré-escola (tanto os da rede pública como os da rede privada). Assim, a alteração do dispositivo seria inócua para fins de ampliação do público captado pelo Censo.

133. Cumpre mencionar também que já há Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nesse sentido. A PEC 37/2014, que tramita no Senado Federal, objetiva alterar o referido parágrafo para que o recenseamento nele previsto passe a abarcar todos os educandos na educação básica obrigatória. Nos termos da justificação da PEC:

A despeito da alteração promovida na Constituição pela EC nº 59, de 2009, no tocante à [ampliação da abrangência da] educação obrigatória, o § 3º do art. 208 mantém a redação original de 1988, quando a obrigatoriedade alcançava apenas o ensino fundamental. Dessa maneira, os dispositivos encontram-se obsoletos.

Com efeito, esta Proposta de Emenda à Constituição é oportuna para ampliar o escopo do recenseamento educacional atualmente previsto. (...) Com isso, os dados do censo terão maior utilidade no planejamento das medidas de universalização da pré-escola e do ensino médio, que, por determinação da própria Constituição, deve-se concretizar em 2016. (peça 28, p. 2-3)

134. Porém, conforme já expresso, entende-se que a proposta de alteração constitucional, embora sirva para atualizar o dispositivo e alinhá-lo ao restante do ordenamento jurídico, não surtirá qualquer efeito prático no Censo da Educação Básica, pelas razões aduzidas anteriormente. Uma solução seria equiparar o texto da CF ao do art. 5º, § 1º, I, da LDB (transcrito no item 110), estabelecendo o dever do poder público de recensear todas as crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória, e não somente os educandos.

135. Por fim, merece comentário uma adversidade **não tratada** na nota técnica. Alguns municípios apresentam determinadas características geográficas ou demográficas que dificultam a realização do levantamento da demanda. Por exemplo, os municípios de Nova Crixás/GO, São Miguel do Araguaia/GO, Formoso/GO e Minaçu/GO se caracterizam por:

(...) extensas áreas territoriais (...) ocupadas por propriedades rurais, cuja atividade econômica é predominantemente calcada na pecuária extensiva. Os núcleos urbanos se concentram, basicamente, nas sedes dos municípios, embora haja pequenas povoações que conformam os distritos municipais e os assentamentos de beneficiários da reforma agrária. Além dos moradores das cidades propriamente ditas e dos pequenos povoados, significativa parcela da população desses municípios é formada pelos trabalhadores das propriedades rurais. As unidades de educação infantil do Proinfância em

funcionamento, uma em cada município, localizam-se nos respectivos centros urbanos e mal conseguem atender a população que lá reside.

51. Nesse contexto, pode-se afirmar que o levantamento de demanda que alguns desses municípios julgam realizar, conforme respostas contidas nos questionários aplicados, concentra-se tão-somente na realidade do respectivo centro urbano. Todos eles não sabem estimar o quantitativo de crianças de até cinco anos que conformam a população dos pequenos povoados ou das fazendas, embora não seja pouco significativa. Alegam que se trata de população inconstante e de hábito migratório e ainda que tivessem condições de identificar as crianças residentes na zona rural, o que consideram não ser uma tarefa fácil, mesmo com a contribuição das equipes municipais de saúde e de assistência social, as distâncias entre as respectivas casas e a sede do município inviabiliza completamente a frequência das mesmas nas unidades de educação infantil. (peça 7, p. 12-13; grifo nosso)

136. Obviamente, não é razoável esperar que orientações emanadas por órgãos federais esmiúcem as singularidades de cada estado ou município. O próprio termo orientação pressupõe a prescrição de 'linhas gerais de conduta', devendo cada ente apropriá-las à realidade local.

137. Contudo, é certo que o quadro descrito no excerto, de grande extensão territorial e existência de populações rurais e itinerantes, aplica-se a muitos outros municípios brasileiros, de diferentes estados, em decorrência da própria dimensão geográfica do país, da diversidade dos grupos que formam o povo brasileiro e da desigualdade socioeconômica existente entre eles.

138. Tanto é assim que o PNE dedica várias de suas estratégias às populações itinerantes, do campo, indígenas e quilombolas, razão pela qual se entende que os entes federados devem se esforçar para que as atividades previstas no Plano alcancem também esses grupos. Tal esforço inclui o aconselhamento de como os municípios podem proceder para que a demanda dessas populações seja conhecida ou dimensionada.

139. Aliás, a Estratégia 1.10, que trata do atendimento desses segmentos populacionais nas respectivas comunidades, mediante o redimensionamento da distribuição territorial da oferta, garantida a consulta prévia e informada, só pode ser efetivada a contento a partir do conhecimento da demanda dos grupos especificados.

140. Já no tocante ao 'Mapa de expansão das creches', mencionado na resposta do MEC, o referido portal eletrônico exibe, 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, quantidade de unidades escolares do Proinfância e de creches do Programa Minha Casa Minha Vida existentes no município, além da quantidade de unidades propostas pelo município e de unidades aprovadas para construção ([painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012\\_2014](http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012_2014)). Nesse sentido, o Mapa constitui ferramenta que pode vir a ser utilizada tanto pelos municípios como pelo governo federal para verificar o atendimento e planejar a expansão da oferta da educação infantil.

141. No entanto, o instrumento apresenta algumas fragilidades, notadamente a desatualização dos dados. Por exemplo, a população total do município é extraída da projeção populacional feita pelo IBGE para o ano de 2015 (por força do art. 102, II, da Lei 8.443/1992, o IBGE deve projetar e publicar anualmente a população de cada um dos municípios brasileiros, para fins de cálculo das quotas referentes aos fundos de participação constitucionais). Já a população informada para as faixas etárias de zero a três anos e de quatro a cinco anos tem como fonte o Censo Demográfico de 2010, na medida em que o IBGE não projeta a população municipal por idade. Por sua vez, as taxas de atendimento em creches e pré-escolas são as registradas no Censo da Educação Básica de 2014. Também não há evidências de que as informações atinentes à quantidade de unidades do Proinfância pleiteadas, aprovadas e construídas estejam atualizadas.

142. Assim, devido à falta de atualização, a utilidade prática do Mapa enquanto instrumento de gestão e transparência ainda se mostra limitada, embora este problema possa ser contornado. Por exemplo, alguns dos dados municipais poderiam ser atualizados pelos próprios entes, mediante a prestação de informações no âmbito do PAR (prestação que, segundo o MEC, já vem sendo feita no ciclo atual do Plano de Ações Articuladas).

143. Ainda no que tange à contribuição federal para a promoção do levantamento da demanda, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação informa que, entre os critérios de priorização dos pedidos de apoio feitos no âmbito do Proinfância, está a realização do referido levantamento pelo ente solicitante:

Para priorizar as demandas apresentadas pelos municípios e pelo Distrito Federal, para a construção das unidades de educação infantil, relativas ao programa acima citado, foram utilizados os critérios abaixo:

a) Inserção da demanda pelo ente federativo no Plano de Ações Articuladas-PAR, que é um instrumento de planejamento plurianual, no qual os municípios e DF **são orientados a fazer o diagnóstico de suas redes com base em dados atualizados**, para elaborarem os seus Planos (...);

b) Pré-seleção de entes federativos pelo Comitê gestor do PAC, **com base no déficit de atendimento** e comprovação de vagas na educação infantil, por faixa etária e por tamanho de município, além das metas de atendimento estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE);

c) Comprovação do município e Distrito Federal quanto à necessidade de construção da unidade escolar na localidade, **por meio de estudo de demanda**, e a existência de terreno viável para essa construção e adequação do terreno proposto, via plantas de localização, de locação e de outros documentos que apontem o local da construção e suas características. (peça 23, p. 6; grifo nosso)

144. A resposta fornecida pelo FNDE implica alguns comentários adicionais. Primeiro, se o diagnóstico das redes municipais de ensino, requerido para a elaboração dos respectivos Planos de Ações Articuladas, é feito com base em informações atualizadas dos entes (incluindo dados sobre o atendimento e a demanda por educação infantil), então essas informações podem ser utilizadas para alimentar o ‘Mapa de expansão das creches’, conforme sugerido no item 142, supra.

145. Segundo, o estudo de demanda solicitado pelo FNDE se limita à comprovação da existência de crianças sem atendimento educacional na localidade específica em que a unidade escolar será instalada (por exemplo, no bairro). De fato, é o que se infere das ‘Orientações para Elaboração do Estudo de Demanda’, elaboradas pelo FNDE, segundo as quais:

O estudo de demanda deverá ser apresentado em forma de texto claro e sucinto, expondo os benefícios trazidos pela implantação da nova escola, buscando **comprovar o déficit na infraestrutura escolar da região**.

Deverá ser baseado em dados oficiais (exemplo: Censo Escolar, Censo do IBGE, levantamentos da Secretaria Municipal de saúde, entre outros), **abrangendo preferencialmente a região a ser atendida** e contemplando as seguintes informações,

1) Número de alunos, na faixa etária pleiteada, existentes na região;

2) Número de crianças já atendidas pela rede física de escolas: citar a quantidade de crianças que estão locadas em cada escola e a situação do referido prédio escolar (próprio, cedido ou alugado);

3) Número de crianças, na faixa etária pleiteada, que não recebem nenhum atendimento educacional ou estudam em locais inadequados. (peça 29, p. 1; grifo nosso)

146. Portanto, embora seja elogiável a exigência de realização do estudo, haja vista o dever de os gastos públicos primarem pela eficiência, tal requisito não obriga o município a identificar a demanda em todo o seu território, conforme sugerem as Estratégias 1.3 e 1.16 do PNE. Sem o conhecimento da demanda total existente no município, dificulta-se o planejamento de longo prazo da expansão da oferta, com a estipulação de metas sucessivas de ampliação da rede municipal e, ao mesmo tempo, atuação prioritária nos locais mais críticos.

147. Por fim, e em virtude da referência feita à priorização das demandas mais críticas, merece apreço a iniciativa de pré-seleção dos entes federados a serem contemplados pelo Proinfância com base em seus déficits de atendimento. A forma como a priorização foi feita é explicitada em nota da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (peça 30).

148. Em linhas gerais, a partir do lançamento da segunda etapa do Programa (PAC 2), os novos pedidos de construção de creches e pré-escolas do Proinfância foram integrados à sistemática do PAC, que dividiu os municípios brasileiros em três grupos de atendimento, segundo critérios próprios.

149. Posteriormente, objetivando organizar a distribuição dos novos pedidos entre esses grupos, foi realizado estudo a fim de estimar o número de crianças de zero a cinco anos fora da escola em cada um dos municípios do país. A partir desse estudo, e tendo como referência um quantitativo máximo de obras a serem apoiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (6.427, de acordo com a nota), foi reservado, para cada grupo de municípios do PAC, um número de obras proporcional ao déficit de atendimento estimado para os entes do grupo. Nesse sentido, como os municípios do Grupo 1 respondiam por 59% do total de crianças fora da escola, então aproximadamente 59% das unidades a serem construídas foram destinadas aos municípios desse grupo.

150. A distribuição proporcional dos novos pedidos também foi feita dentro de cada grupo, de modo que, por exemplo, para o município de Arapiraca/AL, com 8.601 crianças estimadas fora da escola (0,3% do

déficit do Grupo 1, do qual Arapiraca era integrante), foi estabelecido o limite máximo de treze pedidos, que corresponde a 0,3% das obras reservadas ao Grupo 1.

151. Mais uma vez, ao elogio da iniciativa deve ser sopesada uma ressalva. O direcionamento das novas obras do Proinfância com base no déficit de atendimento escolar dos municípios foi utilizado durante o PAC 2 a partir de decisão estratégica dos gestores deste. Contudo, os normativos que regem o Proinfância não preveem o referido critério de priorização. Com efeito, a Resolução – CD/FNDE 6/2007, que estipula as orientações e diretrizes para execução do Proinfância, lista em seu Anexo I os seguintes critérios:

As prioridades de atendimento foram definidas de forma a potencializar o efeito das demais ações previstas no Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE).

Na construção deste modelo de classificação, foram consideradas três dimensões:

- a) Populacional: prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com maior concentração de população urbana;
- b) Educacional: prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;
- c) Vulnerabilidade social: prioridade aos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil.

Sendo assim, os grupos de atendimento prioritário foram definidos seguindo os critérios listados, na seguinte ordem:

1. Grupos com valores de indicadores de vulnerabilidade social mais altos.
2. Grupos com valores de indicadores de situação populacional mais altos.
3. Grupos com valores de indicadores de situação educacional mais altos.

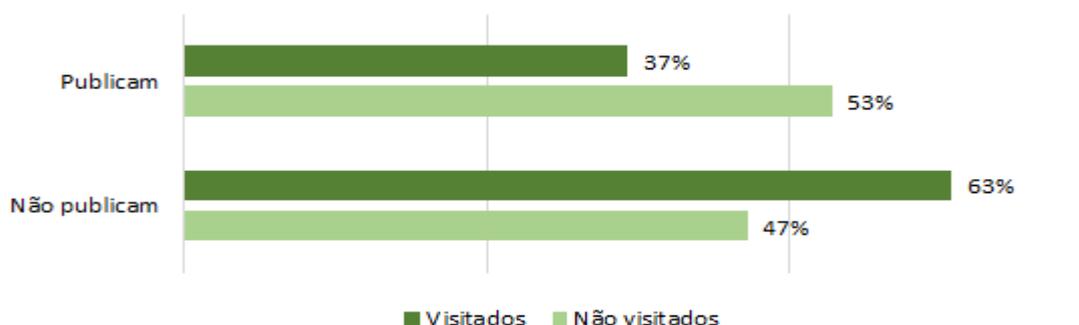
Dentro de cada grupo, a prioridade de atendimento é ordenada em função do valor obtido para o indicador de situação populacional que mais fortemente associa-se à demanda.

152. Assim, para que a estratégia de priorização com base no déficit de atendimento continue a ser empregada nas solicitações de apoio posteriores ao PAC 2, 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.

153. Voltando à questão do levantamento da demanda manifesta por educação infantil, a Estratégia 1.16 também preceitua sua publicação periódica. Uma vez que a demanda manifesta representa as solicitações de matrículas feitas ao poder público e que parte dessas solicitações pode não ser atendida por falta de vagas, reputa-se que a necessidade de publicação recai sobretudo sobre as demandas não atendidas e registradas em listas de espera.

154. A fim de averiguar o quão usual é a publicação dessas listas, foi inserida questão sobre o assunto no questionário eletrônico encaminhado aos gestores municipais. Constata-se, a partir da consolidação das respostas, 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 (ver item 17, na seção ‘Metodologia’).

**Gráfico 9 – Situação dos municípios pesquisados em relação à publicidade das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil**



Fonte: Questionário respondido por gestores municipais

155. Por seu turno, as visitas *in loco* revelaram que o quadro delineado a partir do questionário pode ser, na realidade, pior. Isso porque a publicação realizada em alguns municípios (cujos gestores afirmaram dar publicidade às listas de espera) pode ser insuficiente para garantir a efetiva transparência dos ‘cadastros de reserva’.

156. Em Camocim/CE, por exemplo, a publicação ocorre mediante a 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 o amplo acesso da população aos cadastros de reserva ou se, ao contrário, restringem a transparência e o controle social sobre as listas.

157. Aqui, devido aos comentários e lições paradigmáticos que encerra, cabe transcrever parte de estudo de caso referente à atuação do Ministério Público do Paraná para fomentar a divulgação das listas de espera no município de Toledo/PR:

(...) a maioria dos pais e responsáveis requerentes às vagas na Educação Infantil, por intermédio do sistema público, não têm a mínima noção do número total de vagas disponibilizadas pelo sistema (...), bem como acerca do quantitativo total de requerentes que postulam o mesmo direito. Maior incerteza ainda existe se efetivamente serão contemplados, e quando serão contemplados.

Esta realidade implica verdadeira violação do direito fundamental insculpido no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o qual assegura que ‘todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei’.

(...)

Nesta mesma trilha, o artigo 8º, parágrafo 1º, inciso V da norma em comento [Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação], salienta que dentre as informações sujeitas ao **dever de divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores**, estão incluídos os ‘dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades’. Obviamente que estes dados gerais são aqueles correlacionados com o interesse legítimo do administrado a respeito da condução de tal programa ou política pública objeto de seu interesse.

(...)

Portanto, delineado o instrumental jurídico voltado à consolidação do direito de informação, e por via de consequência o controle e fiscalização dos programas e políticas públicas, de interesse geral e individual dos cidadãos, em se tratando da questão relativa à existência de significativa parcela de crianças excluídas do acesso à Educação Infantil, **a criação de banco de dados eletrônico, e a divulgação de informações acerca do universo de requerentes, constituem deveres do administrador público**, posto que consubstanciam uma das formas mais eficazes de acompanhamento da política pública de oferta de vagas.

(...)

A Comarca de Toledo, oeste do Estado do Paraná, apresentava exatamente o cenário retratado na introdução ao tema ora apresentado. Durante vários anos, os diversos órgãos que compõem a rede de proteção à criança e adolescente buscavam as mesmas respostas: a) qual é o número de crianças que postulam vagas na Educação Infantil? b) quais são os critérios adotados pela Administração Pública para o chamamento de jovens perante as unidades de ensino instaladas no município? Concomitantemente circulavam notícias de eventuais ingerências na oferta de vagas, de tal maneira que enquanto a maioria das crianças aguardava por vários anos a oferta de vagas, outras prontamente tinham atendido seu direito. Nada obstante, a busca de responsabilização de agentes públicos em virtude de eventual favorecimento esbarrava justamente no preceito constitucional de que ‘a educação é direito de todos’, e, portanto, qualquer criança era titular do referido direito, de tal maneira que a oferta de vagas, a quem quer que seja, naquele contexto, nada mais era do que dever do administrador público.

A situação impôs ao Ministério Público do Estado do Paraná, por intermédio da Promotoria de Proteção à Educação, a investigação a respeito da política pública de oferta de vagas na Educação Infantil.

(...)

A análise dos requerimentos de inscrição [isto é, das solicitações de vaga] revelou que o município [de Toledo/PR] descentralizava o cadastramento de crianças interessadas (...) mediante atribuição da referida incumbência a cada direção de unidade de ensino [conforme constatado, por exemplo, em Guaçuí/ES; ver item 122]. Sem maior dificuldade, percebeu-se por intermédio de cruzamento de dados que muitos pais e responsáveis solicitavam requerimento em mais de um CMEI, **comprometendo sobremaneira a confiabilidade das frustradas tentativas de levantamento quantitativo da demanda** [o mesmo problema de duplicidade potencial de pedidos foi detectado em Serra/ES].

Da mesma forma, os critérios de concessão de vagas cabiam respectivamente à equipe escolar de cada unidade, e eram não apenas díspares, como também desprovidos de qualquer regulamentação. Assim, cada diretor de unidade, a qualquer momento da jornada escolar, estabelecia um critério, conforme interesse e conveniência [o estabelecimento de critérios de priorização no acesso às vagas da rede pública de educação infantil será tratado na seção 5.2 deste relatório].

(...)

Efetivamente, a conjuntura permitia espaços para favorecimentos, benesses e influências indevidas na política pública de oferta de vagas na Educação Infantil.

(...)

Estas circunstâncias motivaram a Promotoria de Proteção à Educação à propositura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com vistas à progressiva oferta universal de vagas na Educação Infantil pelo Município de Toledo, o que foi aceito pelo ente público, em seus respectivos termos e condições.

(...) o Termo de Ajustamento de Conduta instituiu **obrigação de divulgação da listagem geral de crianças interessadas** (...).

Na sequência da execução do Termo de Ajustamento de Conduta, e também a partir de orientação do Ministério Público, o Município de Toledo **passou a veicular a listagem geral de espera no sítio eletrônico oficial, com resultados incontestavelmente benéficos**.

(...)

A partir da experiência de quase dois anos de vigência do aludido Termo de Ajustamento de Conduta, o compromisso de veiculação da listagem geral proporcionou manifestas vantagens, sob os aspectos da (i) publicização da deficiência administrativa, (ii) asseguração de direito de acesso à educação no contexto desta insuficiência (e por consequência a transparência dos critérios destinados à oferta do serviço, inclusive permitindo-se discussão e colaboração da sociedade visando seu aprimoramento) e sobretudo no que concerne às (iii) medidas adotadas pelo administrador objetivando reduzir os números que apontam a existência de demanda não contemplada. Paralelamente, o Ministério Público passou a exercer um controle mais efetivo sobre os desígnios da política pública, especialmente diante de outros compromissos assumidos pelo município para fim de redução da fila de espera. (SPONHOLZ, 2015a; grifo nosso)

158. Também nas visitas *in loco* foram identificados municípios que disponibilizam as listas de espera na rede mundial de computadores. A título de ilustração, citem-se os exemplos de Palmas/TO e Nova Friburgo/RJ.

159. O que não se contata, todavia, é a disseminação dessas boas práticas por meio de orientações do Ministério da Educação. Com efeito, os municípios visitados nos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro foram explícitos em apontar a inexistência de qualquer gestão do MEC no sentido de direcionar e orientar os entes federados sobre o processo de levantamento da demanda e os meios pelos quais as Estratégias 1.3 e 1.16 podem ser implementadas.

160. E, assim como a orientação relativa à execução do levantamento da demanda deve contemplar, idealmente, a realidade dos municípios de grandes dimensões territoriais ou que contam com grupos populacionais específicos, como indígenas, quilombolas e trabalhadores itinerantes, também a orientação acerca da publicidade das listas de espera deve levar em conta que a divulgação dessas listas, quando as regras de acesso às vagas existentes não são amplamente difundidas e conhecidas pela população, pode gerar conflito entre as famílias demandantes.

161. É o que argumentam os gestores entrevistados de Manaus/AM e de Fortaleza/CE para a não publicação das listas de espera em seus municípios: o atendimento de uma determinada criança ou seu melhor posicionamento no cadastro de reserva, em detrimento de outra requerente, pode ocasionar atritos

entre os responsáveis das duas. No caso de Fortaleza/CE, a falta de publicidade é mitigada com o encaminhamento regular da lista de espera ao Ministério Público Estadual, para fins de controle.

162. De qualquer modo, observa-se a ausência de orientação efetiva do governo federal em relação ao processo de levantamento da demanda, ainda que as Estratégias 1.3 e 1.16 do PNE estabeleçam expressamente que elas serão implementadas em regime de colaboração entre os entes federados.

163. Ante a ausência de direcionamento, muitos municípios deixam de realizar o levantamento, e outros que o realizam, o fazem 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 a população local. Já no que se refere às listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil, a falta de sua publicação dificulta o controle social e estimula a prática de direcionamentos pessoais e anti-isonômicos na distribuição das vagas disponíveis.

#### **Proposta de Encaminhamento**

164. Por essa razão, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Educação que:

a) expeça orientações ao Distrito Federal e aos municípios acerca do levantamento da demanda por educação infantil, indicando boas práticas e possíveis processos e instrumentos de trabalho para:

a.1) a adequada aferição da demanda local;

a.2) a utilização das informações aferidas para a verificação do atendimento da demanda e para o planejamento da expansão da oferta, à luz dos compromissos e prazos previstos na Meta 1 do Plano Nacional de Educação; e

a.3) a promoção da publicidade da relação de crianças atendidas e das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil, especialmente sua disponibilização na rede mundial de computadores;

b) promova estudos e debates com os entes federados, bem como com os atores que julgar pertinentes, a fim de propor soluções para:

b.1) a superação de dificuldades relacionadas ao levantamento da demanda em municípios com grande extensão territorial ou de grupos populacionais específicos, como indígenas, quilombolas e populações itinerantes, de modo que todos sejam contemplados pelo levantamento; e

b.2) dirimir ou minimizar eventuais conflitos que possam surgir entre demandantes de vaga na rede pública de educação infantil com a publicidade das listas de atendidos e de espera;

c) crie rotina de trabalho para a atualização periódica das informações constantes do 'Mapa de expansão das creches', disponível no módulo público do Simec, a partir, por exemplo, das informações coletadas por meio do Plano de Ações Articuladas, a fim de que o Mapa se fortaleça enquanto instrumento de gestão e transparência; e

d) defina e normatize critérios de priorização dos pedidos de construção de novas unidades escolares do Proinfância com base em estimativa dos déficits de atendimento escolar dos municípios solicitantes, a exemplo do que foi realizado no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração de Crescimento.

#### **4.2 Ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil**

165. Apesar de os entes pesquisados terem, em sua maioria, ações para a expansão da oferta de educação infantil, não foram encontradas evidências de que essas ações estejam sendo planejadas conjuntamente, por meio do estabelecimento de metas de ampliação da rede pública que garantam o alcance das taxas de atendimento previstas na Meta 1, em contraposição ao que dispõe a Estratégia 1.1 do PNE.

166. Conforme já relatado, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação determina a universalização da pré-escola até 2016 e a expansão do acesso à creche de modo a atender, pelo menos, 50% das crianças de zero a três anos até 2024.

167. Em contrapartida, dados do Inep indicam que, em 2014, 558 mil crianças entre quatro e cinco anos (10% do total) e 6,9 milhões entre zero e três (67%) estavam fora da escola. Portanto, tendo como parâmetro as taxas de atendimento dispostas na Meta 1, faltariam, em 2014, aproximadamente **2,3 milhões de vagas na educação infantil**: 558 mil para as crianças de quatro a cinco anos, e 1,7 milhões para as de zero a três anos.

168. Pode-se argumentar que uma estimativa mais adequada da carência de vagas levaria em conta os prazos de cumprimento previstos na Meta, ainda mais tendo em mente que o número de crianças na faixa etária correspondente à educação infantil tende a diminuir no futuro próximo. Contudo, 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. Nesse sentido, a estimativa de 2,3 milhões de vagas faltantes representa um cálculo conservador à luz dos dados oficiais disponíveis.

169. Isso significa que o cumprimento da Meta 1 passa invariavelmente 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).

170. Perguntados se o município tem definidas ações de expansão da rede de ensino, 77% dos 802 respondentes (somando visitados e não visitados) alegaram que sim. Entre os 72 municípios visitados, o índice de respostas positivas foi de 92%. Aqui, cabe lembrar que, para o grupo de entes visitados, 84% dos PME analisados contavam com estratégia de manutenção e construção de escolas (Gráfico 7, à p. 23), em consonância com as respostas acerca da existência de ações de expansão no município.

171. Todavia, para que a Meta 1 seja alcançada, não basta a simples execução de ações de ampliação da oferta. É necessário que a expansão seja feita **de forma planejada**, com base no número de vagas atualmente oferecidas pelo ente, na quantidade de crianças fora da escola (hoje e no futuro), na disponibilidade de recursos financeiros, no prazo de vencimento da Meta, na situação de atendimento aos limites de gasto impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre outras condições.

172. A partir do levantamento e análise dessas informações é que os entes conseguirão estipular metas de ampliação de suas redes de ensino que sejam, ao mesmo tempo, **exequíveis e suficientes para o cumprimento da Meta**. Nesse contexto, entende-se que a Estratégia 1.1, quando fala em definir metas de expansão da rede pública, não busca a simples menção a um número de vagas, desprovida de qualquer amparo técnico, mas sim a organização fundamentada e a longo prazo da atuação estatal, a fim de **garantir a viabilidade da expansão** dessa atuação. E mais, tendo o PNE vigência decenal, vislumbra-se a oportunidade de estabelecimento de metas intermediárias de ampliação da rede pública de educação infantil, possibilitando o acompanhamento do progresso estatal e a resolução tempestiva de problemas que dificultem esse progresso.

173. Restando clara a importância de se realizar um planejamento adequado, chama a atenção o fato de 47% dos planos municipais de educação estudados **não preverem a atividade de definição de metas de expansão da rede física** (Gráfico 7, à p. 23).

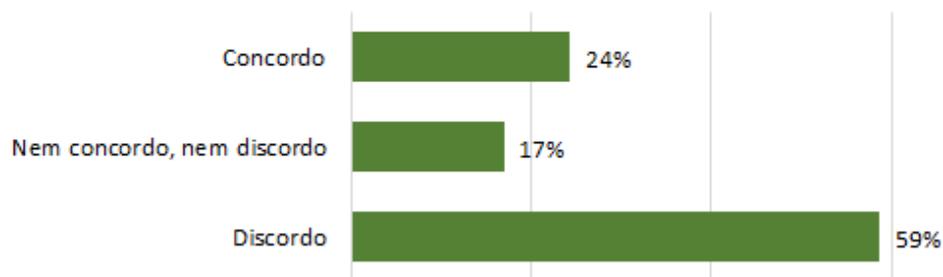
174. Com efeito, as visitas de campo comprovam o quadro geral de falta de planejamento no tocante à expansão das redes de educação infantil. Mesmo nos municípios em que foram identificadas ações para ampliação das vagas, como, por exemplo, nos do Ceará e do Tocantins, não foram encontrados estudos ou outros instrumentos de planejamento que fundamentassem as ações em curso ou dimensionassem a necessidade de intervenções futuras.

175. Além disso, em alguns estados como Ceará e Rio de Janeiro, foi levantada a preocupação de que parte dos entes visitados poderiam não dispor de recursos suficientes para arcar com os custos de manutenção de uma rede pública ampliada. Para os gestores de Belo Horizonte/MG e de municípios goianos, esse cenário de insuficiência pode se agravar após a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que limita o aumento dos gastos públicos federais.

176. Essas dificuldades estão refletidas nos gráficos abaixo, que demonstram que 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:

**Gráfico 10 – Respostas dos gestores municipais acerca da exequibilidade da Meta 1 ante a disponibilidade atual de recursos financeiros**

**Afirmção: “Os esforços necessários ao alcance da Meta 1 são factíveis dada a disponibilidade financeira”**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais

**Gráfico 11 – Respostas dos gestores municipais acerca da exequibilidade da Meta 1 ante a estrutura física atual da rede de ensino**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais

177. A opinião majoritária dos gestores municipais corrobora a necessidade de planejamento por parte dos entes federados, o qual deve abranger a adoção e o aprimoramento de mecanismos que garantam fontes sustentáveis de financiamento para a educação infantil (Estratégia 20.1), além de outras iniciativas que permitam a expansão contínua da oferta de vagas e, em última análise, a consecução da Meta.

178. Outro quesito que se mostra imprescindível é o fortalecimento da cooperação interfederativa, no sentido de promover uma distribuição equilibrada dos recursos e assegurar que os deveres estabelecidos no Plano sejam cumpridos. Sobre a referida cooperação, cumpre lembrar que a definição de metas de expansão prevista na Estratégia 1.1 deve ser efetivada mediante **regime de colaboração**.

179. Nesse sentido, buscou-se 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. Mediante requisição de informações ao FNDE e reunião com membros da autarquia, constatou-se que, à época dos trabalhos de campo, o Fundo não dispunha de estimativa acerca da quantidade de novas unidades escolares que serão financiadas pelo programa federal. A inexistência dessa informação se deve ao atraso na etapa de diagnóstico do Plano de Ações Articuladas.

180. Com duração quadrienal, o PAR foi concebido:

(...) como uma ferramenta para o planejamento plurianual das políticas da educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino. (peça 23, p. 3)

181. Inicialmente, os entes que aderem ao PAR devem realizar um diagnóstico de suas redes escolares, reunindo informações que apontam suas principais carências. Feito esse diagnóstico, cada ente elabora seu Plano de Ações Articuladas, selecionando ações a serem executadas nos anos seguintes a fim de solucionar as carências identificadas. Por sua vez, a União orienta seu apoio suplementar aos entes federados com base nas ações selecionadas.

182. Ocorre que o novo ciclo do PAR se iniciou em 2016 (com a realização dos diagnósticos locais), último ano de mandato das prefeituras municipais. Em 2017, com a mudança de governo vivenciada em muitos municípios, houve ruptura de conhecimento atinente ao diagnóstico e até mesmo o estabelecimento de novas diretrizes de gestão local. Assim, ‘o Ministério da Educação decidiu ampliar o prazo para realização do diagnóstico e abrir o PAR para inclusão das iniciativas a partir de 2017’ (peça 23, p. 7).

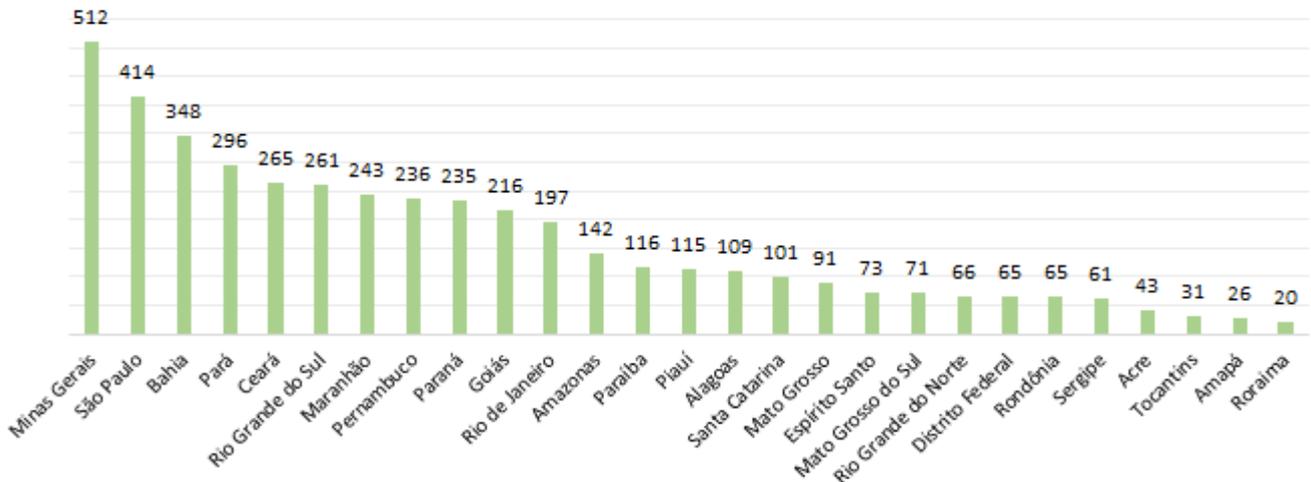
183. Uma vez que as solicitações de apoio financeiro do Proinfância são feitas no âmbito do PAR, e como este ainda se encontrava em fase de diagnóstico quando da execução da auditoria, não foi possível ao FNDE precisar quantas creches e pré-escolas serão apoiadas no ciclo atual do Plano de Ações Articuladas (peça 23, p. 7). Isto é, não haviam sido definidas, para o quadriênio 2016-2019, metas de expansão da rede pública de educação infantil por meio do Proinfância, nem averiguado em que medida essa expansão contribuiria para o alcance da Meta 1 do PNE.

184. A inexistência dessa informação, em virtude do atraso no PAR, sugere uma mudança no cronograma do Plano de Ações Articuladas, de forma que seus ciclos coincidam com os mandatos municipais (afinal, os

municípios constituem a maioria dos entes aderentes ao Plano). Desse modo, evita-se o retrabalho visto no ciclo atual e, em última análise, o retardamento na implementação das ações do PAR.

185. 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. Para essas obras, distribuídas regionalmente conforme o gráfico abaixo, ‘estima-se uma necessidade financeira total de R\$ 4,6 bilhões’ (peça 23, p. 8).

**Gráfico 12 – Obras do Proinfância aprovadas no PAR 2011-2014 e que ainda receberão apoio do FNDE**



Fonte: Informação 239/2017-Cgimp/Digap/FNDE (peça 23, p. 8)

186. Se todas essas 4.418 escolas seguissem os modelos arquitetônicos de maior capacidade de atendimento (até 376 crianças), a entrada em funcionamento dessas unidades acarretaria a criação de até 1.661.168 vagas na educação infantil. Nesse caso, o déficit estimado no item 167, de 2,3 milhões de vagas, cairia para 625 mil, aproximadamente.

187. A hipótese, no entanto, é demasiadamente otimista. Tendo como referência a nota elaborada pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento acerca dos critérios de priorização dos pedidos de apoio para construção de unidades escolares de educação infantil, mesmo com a construção dos 6.427 estabelecimentos previstos para o PAC 2 (ver item 149), ainda assim restaria a necessidade de se abrir mais 13.451 creches e pré-escolas do Proinfância para se cumprir a Meta 1 do PNE (peça 30, p. 5).

188. De qualquer modo, a consecução da Meta requer a ampliação da rede pública de educação infantil, sendo o Proinfância a principal iniciativa federal nesse sentido. Idealmente, essa expansão deve se dar de forma ordenada, por meio de planejamento colaborativo e de longo prazo que leve em consideração, entre outras informações relevantes, a quantidade de crianças não atendidas pelo município (estimada por meio de levantamento da demanda) e o volume de recursos necessários para a construção e manutenção das unidades escolares públicas.

189. Ademais, conforme sugere a Estratégia 1.1, a expansão deve ocorrer mediante a definição de metas intermediárias e locais que garantam, ao fim dos prazos estipulados na Meta 1, a universalização do atendimento escolar para as crianças de quatro e cinco anos e a ampliação da cobertura das creches para pelo menos 50% das crianças de zero a três anos.

**Proposta de Encaminhamento**

190. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao FNDE que ajuste o período de vigência dos próximos ciclos do Plano de Ações Articuladas, de modo que seu início coincida com o dos mandatos municipais, a fim de que o diagnóstico das redes locais, primeira etapa do ciclo do PAR, seja feito pelos governos locais tão logo assumam seus mandatos.

**5. Equalização das oportunidades educacionais**

191. Um dos principais desafios da educação brasileira é reduzir as desigualdades educacionais, evidenciadas nas disparidades de acesso, permanência e desempenho existentes entre diferentes grupos populacionais. Uma das formas de se enxergar a desigualdade educacional é vê-la como um reflexo da desigualdade socioeconômica. Com efeito, para todos os indicadores do Plano Nacional de Educação que

mensuram acesso, fluxo ou rendimento escolar e que são desagregáveis por renda, os índices apresentados pelos estratos mais pobres da população são piores que os dos estratos mais ricos.

192. Os números da educação infantil não são exceção à regra e, por isso, o cumprimento da Meta 1 do PNE pressupõe que o poder público dirija sua atenção principalmente para as crianças mais pobres. Nesse sentido, as análises da auditoria recaíram sobre três estratégias que guardam relação com o tema: 1.15, referente à busca ativa; 1.2, sobre a redução da diferença de acesso à creche entre as crianças mais pobres e mais ricas; e 1.14, relativa ao acompanhamento da frequência escolar das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda.

193. A busca ativa diz respeito à identificação de crianças que se encontram fora da escola, mas que deveriam estar sendo atendidas, seja porque se inserem na faixa etária de educação obrigatória, seja porque as condições socioeconômicas da criança assim o pedem. Percebe-se, portanto, que a busca ativa consiste em ferramenta para induzir o acesso escolar das crianças mais vulneráveis.

194. Por sua vez, a Estratégia 1.2 não discorre sobre uma atividade específica a ser implementada, mas estabelece o objetivo de reduzir para menos de 10% a diferença de acesso à creche entre as crianças oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto mais baixo. Certamente, para efetivar essa redução, não se quer que a taxa de atendimento das crianças mais ricas diminua, mas sim que a taxa de atendimento das mais pobres cresça. Também é razoável presumir que as famílias mais abastadas tendem a matricular suas crianças na rede privada. Assim, a análise efetuada foi no sentido de verificar se os entes federados direcionam o preenchimento das vagas existentes na rede pública às crianças mais carentes, mediante o estabelecimento de critérios de priorização com base em renda.

195. Já a Estratégia 1.14 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. De fato, desde o Programa Bolsa Escola, implementado em 2001 e posteriormente incorporado ao Bolsa Família, o governo federal estipula, como condição para que as famílias recebam as transferências, que as crianças e adolescentes beneficiárias em idade escolar obrigatória estejam matriculadas e frequentando a rede de ensino.

196. Segundo diversos estudos acadêmicos, a estratégia de aliar políticas de combate à pobreza a iniciativas de estímulo à educação tem surtido efeito positivo no que tange à equalização das oportunidades educacionais. Assim, esta auditoria buscou verificar se as condicionalidades do PBF e o monitoramento delas se aplicam ao público em idade correspondente à educação infantil.

197. As próximas seções tratam de esmiuçar as estratégias selecionadas e as ações postas em prática pelos entes federados para dar concretude a cada uma delas.

### **5.1 Contribuição da busca ativa para a universalização da pré-escola**

198. Preliminarmente, importa definir o termo ‘busca ativa’, na medida em que sua descrição não consta do PNE 2014-2024, nem da legislação elencada na seção 2.1 deste relatório. Em sentido amplo, busca ativa consiste em procurar, identificar e garantir a prestação de serviços públicos às pessoas que deles necessitam, mas que, por diferentes motivos, não manifestaram sua necessidade aos órgãos estatais. ‘Significa levar o Estado até onde o cidadão está, e não esperar que ele venha até o poder público’ (BRASIL, 2011a).

199. Assim, neste trabalho, a expressão ‘busca ativa’ se refere ao processo, a cargo do poder público, de localizar e matricular crianças em idade de frequentar a educação infantil (zero a cinco anos), que não se encontram matriculadas na rede de ensino e cujos responsáveis não tentaram matriculá-las, sendo respeitado o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos, em razão de a obrigatoriedade da educação básica se iniciar aos quatro anos de idade. Em outras palavras, ‘busca ativa’ compreende a identificação e o atendimento da demanda não manifesta por educação infantil.

200. Definido o conceito, e antes de se relatarem os achados de auditoria, cumpre ressaltar a importância da busca ativa. Primeiramente, a educação constitui direito fundamental, cuja prestação pelo Estado é assegurada pela Constituição Federal (art. 208). A Carta Magna também estabelece a obrigatoriedade da educação dos quatro aos dezessete anos de idade, sinalizando o compromisso estatal para com a universalização da pré-escola.

201. Por óbvio, sem que se traga para a rede de educação infantil as crianças que nela não se encontram, não é possível cumprir o referido compromisso. Nesse sentido, a busca ativa se caracteriza como ferramenta indispensável para a efetivação da missão constitucional, bem como para o alcance da Meta 1 do PNE, de universalização da pré-escola.

202. No tocante à oferta educacional para as crianças com menos de quatro anos, cumpre mencionar estudo recente do IBGE, feito com base na Pnad 2015, o qual possibilita a estimação do número de crianças nessa faixa etária que constituem o público-alvo ‘por excelência’ da busca ativa. O documento ‘Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 Anos de Idade’ calcula 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).

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

204. O estudo do IBGE destaca que Norte e 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 chama a atenção para o fato de o interesse em realizar a matrícula ser maior nas classes de rendimento domiciliar *per capita* mais baixo.

205. Os números acima corroboram o entendimento de 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. Ao procurar e matricular crianças que, por motivo de pobreza, abandono ou outras dificuldades, não tenham manifestado anteriormente intenção de frequentar a educação infantil, o Estado contribui ativamente para reduzir as desigualdades de acesso e permanência na escola. Assim, a implementação da busca ativa se relaciona com as estratégias de equalização do atendimento educacional, especialmente a 1.2, tratada na seção 5.2 deste relatório.

206. Por fim, não se pode deixar de mencionar que, sem se conhecer a demanda não manifesta por educação infantil, resta prejudicado o correto dimensionamento da necessidade de expansão da rede escolar. É por essa razão que as estratégias do PNE atinentes ao planejamento e à ampliação da oferta requerem, para sua adequada execução, a realização da busca ativa.

#### **5.1.1 Não implementação da busca ativa**

207. Em que pese a oferta da educação infantil ser incumbência municipal, boa parte dos municípios pesquisados não implementou processo 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. Além disso, entre os entes avaliados, há aqueles que, embora possuam procedimentos para identificar crianças de zero a cinco anos que estão fora da escola, não formalizaram os procedimentos existentes, consistindo a busca ativa em iniciativas informais e esporádicas.

208. O PNE estabelece que a implementação das estratégias do Plano é de responsabilidade de todos os entes federados (Lei 13.005/2014, art. 7º). Portanto, a realização da busca ativa é incumbência da qual os municípios não podem se eximir, ainda mais tendo em vista a obrigatoriedade da universalização da pré-escola a partir de 2016, nos termos do art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009.

209. O Supremo Tribunal Federal (STF) endossa o entendimento de que os municípios não podem se desobrigar do mandato previsto nos arts. 208 e 211 da Constituição (ARE 639.337 AgR/SP). 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, 2011b).

210. Por conseguinte, ciente da existência de crianças em situação de vulnerabilidade, não pode o Estado esperar que elas solicitem, por intermédio de seus responsáveis, a prestação do serviço educacional, devendo o Estado adotar postura proativa, no sentido de procurar, identificar e trazer essas crianças para a escola.

211. Nas palavras do STF, a oferta da educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe a avaliações meramente discricionárias da Administração, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental (BRASIL, *ibid.*).

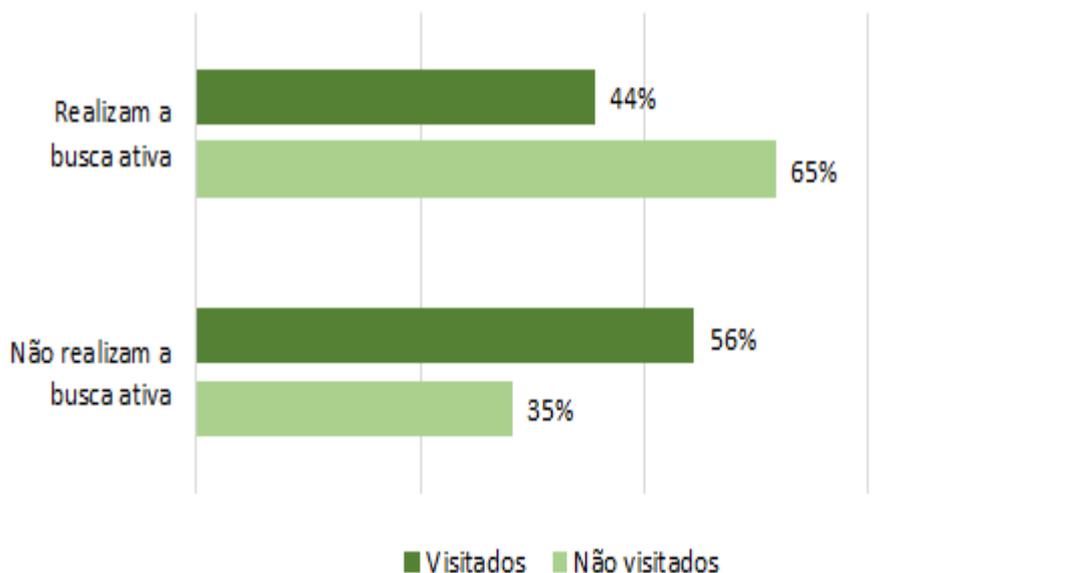
212. No que tange à importância da formalização de procedimentos, parcerias e responsabilidades referentes à busca ativa, o ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’ elaborado pelo TCU explicita que políticas formalmente institucionalizadas dispõem de maior grau de governança. Portanto:

Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados. (BRASIL, 2014a, p. 43)

213. A fim de averiguar se os municípios pesquisados estão pondo em prática a Estratégia 1.15 do PNE, o questionário que lhes foi encaminhado continha a seguinte pergunta: ‘O município possui procedimentos para identificar crianças em idade de frequentar a educação infantil, cujas famílias não tentaram realizar a matrícula na rede municipal (processo de busca ativa)?’.

214. 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.

**Gráfico 13 – Situação dos municípios pesquisados quanto à realização da busca ativa**



Fonte: questionário respondido por gestores municipais

215. Deve-se salientar que, conquanto mais da metade dos respondentes tenha declarado promover a busca ativa, há indicativos de que a realidade é pior do que o panorama captado pelo questionário. Primeiro porque, conforme ressaltado na seção ‘Metodologia’, os entes não visitados tendem a relatar um quadro melhor de implementação das estratégias do que os entes visitados, cujas respostas são passíveis de verificação *in loco* pela equipe de auditores. Segundo porque, mesmo no âmbito dos municípios visitados, foram constatadas imprecisões quanto às respostas prestadas.

216. Extrai-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. Esse é o caso, por exemplo, de Campos dos Goytacazes/RJ: quando os gestores locais afirmam que a busca ativa é realizada por meio da divulgação do início do período de matrículas escolares, constata-se que o que se tem no município são meras ações de comunicação pública. 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.

217. Os casos mencionados sinalizam que os gestores de alguns municípios não têm pleno conhecimento do que seja a busca ativa, em razão de terem indicado, como exemplos de ações postas em prática pela municipalidade, atividades que não guardam relação com a Estratégia 1.15 do PNE. Problemas semelhantes também foram verificados em Campinas/SP e Mogi das Cruzes/SP.

218. Ainda sobre as práticas reportadas pelos municípios, merece comentário o relato de Palmas/TO, que afirma realizar a busca ativa por meio do Conselho Tutelar: ‘após denúncia, notifica-se a família e se encaminha solicitação de inclusão da criança’. A prática descrita se enquadra nas atribuições do Conselho Tutelar previstas na Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA):

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

(...)

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.

219. No entanto, em que pese a Estratégia 1.15 do PNE mencionar o estabelecimento de parcerias com órgãos de proteção à infância, infere-se do relato de Palmas/TO, bem como das disposições contidas no ECA e na LDB, que a atuação do Conselho Tutelar é, no mais das vezes, reativa:

Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente **serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar** da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental **comunicarão ao Conselho Tutelar** os casos de:

I – maus-tratos envolvendo seus alunos;

II – reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III – elevados níveis de repetência. (grifo nosso)

Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VIII – **notificar ao Conselho Tutelar** do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. (grifo nosso)

220. Assim sendo, não se reputa que as ações descritas por Palmas/TO sejam suficientes para caracterizar a realização da busca ativa, porquanto a atuação mediante denúncia, embora importante, não se reveste de proatividade. A busca ativa, conforme já explicado, pressupõe identificar aqueles que necessitam do atendimento estatal, e não esperar que a demanda pelo atendimento seja comunicada ao poder público. O exemplo de Palmas/TO indica, uma vez mais, a falta de claro entendimento de alguns gestores municipais acerca do conceito de busca ativa e das formas pelas quais ela pode ser implementada.

221. A ocorrência de respostas imprecisas também se dá em sentido contrário: 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’.

222. Depreende-se do excerto que a referida municipalidade conta com processo de busca ativa, apesar de os gestores não terem ciência de que as ações executadas se enquadram como tal e ainda que o processo seja limitado às crianças com mais de três anos.

223. No que tange à formalização das ações de busca ativa, dos 22 municípios visitados que responderam possuir tais ações e cujas visitas não demonstraram o contrário, pelo menos sete (32%) informaram que os procedimentos existentes não estão formalizados, o que evidencia a fragilidade do cenário de execução da Estratégia 1.15 mesmo no caso dos municípios que a implementam. Dispõem nesse sentido os seguintes relatos:

a) ‘extraiu-se a partir das entrevistas realizadas com os gestores [de Belo Horizonte/MG, Desterro do Melo/MG e Ibertioga/MG] que não há um processo de trabalho, definido e formalizado, para a busca ativa’;

b) ‘quando das entrevistas os responsáveis [de Caturité/PB e João Pessoa/PB] foram unânimes em afirmar que os municípios que representavam não dispunham mesmo de um processo devidamente formalizado de busca de crianças em idade correspondente à educação infantil’;

c) ‘pelas declarações colhidas [dos gestores de São Bento do Uma/PE e São Caetano/PE] seria um mecanismo informal, baseado mais na boa intenção dos agentes envolvidos (...) do que em normativos ou rotinas formalmente estabelecidas’.

224. Outro ponto que merece ser tratado diz respeito às razões alegadas pelos municípios para a não efetivação da busca ativa. Ao menos oito municípios visitados explicitaram que não a realizam na medida em

que não conseguem atender a 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 ponderam que a realização da busca ativa geraria uma expectativa de atendimento que não seria cumprida.

225. A princípio, a justificativa apresentada por esses municípios pode parecer razoável. Se o ente já se encontra no limite de sua capacidade de atendimento, sendo incapaz de prestar o serviço a todos que o procuram, mobilizar esforços para identificar outros demandantes seria ineficaz e dispersivo. Todavia, uma análise mais detida sobre a situação expõe falhas nesse entendimento.

226. O argumento trazido pelos municípios parte da premissa de que o público identificado pela busca ativa não será atendido, uma vez que o ente não possui vagas suficientes em sua rede de ensino. No entanto, a busca ativa tem como público-alvo justamente o estrato populacional mais vulnerável. Na situação em apreço, a realização da busca ativa, aliada ao estabelecimento de **critérios de priorização** (ver seção 5.2), promove o acesso à educação infantil daqueles que mais necessitam do amparo estatal.

227. Se o poder público não consegue garantir o pleno acesso à educação infantil e a universalização da pré-escola, deveres que lhe são atribuídos pela Constituição, não deveria deixar de observar também o princípio da equidade e o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades sociais.

228. Ponderando os interesses constitucionais em jogo, conclui-se que os municípios devem realizar a busca ativa, no melhor de seus esforços, mesmo quando a oferta de vagas na rede municipal for insuficiente para atender a demanda manifesta, pois é dessa forma que se dá concretude ao princípio da isonomia: tratar desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

229. Cumpre lembrar que, sem a implementação da busca ativa, resta prejudicada, ou até mesmo inviabilizada, a consecução da estratégia 1.2 do PNE, de reduzir para menos de 10% a 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 (mais uma vez, indica-se a leitura da seção 5.2).

230. Ademais, conforme assinalado anteriormente, a busca ativa é instrumento importante para se levantar a demanda por educação infantil no município, contribuindo para o correto planejamento da expansão da rede de ensino.

231. Em suma, além de identificar e trazer para a escola crianças em situação de risco, seu propósito imediato, a busca ativa contribui significativamente para a efetivação de outras estratégias do Plano Nacional de Educação e, em última análise, para o alcance da Meta 1.

232. Apesar dessa importância, constata-se que não estão claras, para grande parte dos municípios pesquisados, as atribuições e formas de atuação dos diversos agentes responsáveis pela busca ativa. Dos municípios respondentes não visitados, 37% não concordam com a afirmação de que ‘as competências dos principais atores envolvidos com a execução das ações de busca ativa estão identificadas’ (questão 7.2 do questionário). Entre os entes visitados, o índice de não concordância é ainda maior, de 47%.

233. No que diz respeito às formas de atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos na execução das ações de busca ativa, 38% dos respondentes não visitados não concordam que elas estejam identificadas. Novamente, entre os municípios visitados, o índice de não concordância é superior, de 50%.

234. De fato, a indefinição de responsabilidades e de meios de cooperação é falha recorrente entre os achados desta auditoria, conforme relatado na seção 3.1. Tal recorrência sinaliza a importância e urgência da implantação do Sistema Nacional de Educação e do funcionamento da instância permanente de negociação e cooperação interfederativa, o que ainda não ocorreu (ver itens 71 e 73).

235. Ao se examinar as ações postas em prática e relatadas pelos municípios, é possível identificar a adoção, sobretudo, de uma das seguintes iniciativas: a utilização de dados, registros e informações provenientes de outros órgãos, ou a identificação de crianças não matriculadas por meio do trabalho de agentes comunitários de saúde ou mediante a realização de visitas domiciliares.

236. Quanto à primeira linha de ação, destaca-se o uso de informações oriundas das áreas de assistência social e saúde. Por exemplo, em Imbituva/PR, a Secretaria Municipal de Educação recebe dos órgãos locais de assistência social e saúde fichas cadastrais com os dados de crianças de zero a três anos. Essas fichas são então comparadas com os registros de solicitações de matrícula, para identificação das crianças que não constam da lista de espera por vaga.

237. Em alguns casos, os registros da assistência social e da saúde são utilizados não para a promoção da busca ativa, mas sim para a realização do levantamento da demanda. É o que ocorre, por exemplo, em

Maceió/AL e Santana do Ipanema/AL. Todavia, conquanto nessas localidades os dados de outros órgãos sejam utilizados para fins que não a busca ativa, deve-se destacar que a iniciativa de utilização dessas informações vem sendo empregada e pode vir a constituir a primeira etapa do processo de busca ativa, qual seja, a identificação da criança fora da escola, por meio do cotejamento entre os registros de terceiros e os da rede municipal de educação.

238. No âmbito do governo federal, há que se indicar a existência do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Nos termos do Decreto 6.135/2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado obrigatoriamente para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal destinados ao atendimento desse público (art. 2º).

239. Em outras palavras, o Cadastro Único reúne informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda (e, por conseguinte, de seus integrantes), sendo essas informações utilizadas para o desenho e articulação de políticas públicas, para a avaliação de postulantes a benefícios sociais e para a concessão destes.

240. Os municípios são responsáveis pelo cadastramento e atualização cadastral das famílias constantes do CadÚnico, sendo o cadastro feito de duas formas: por intermédio de visitas de profissionais contratados pela prefeitura, ou mediante a ida do responsável familiar até o local de cadastramento. Além disso, para o registro das informações, utiliza-se formulário padrão elaborado pelo MDS, o que garante uniformidade dos dados cadastrados.

241. Enfatize-se que o cadastramento por meio de visitas constitui, na prática, processo de busca ativa. Por essa razão, o MDS expediu orientações aos municípios ‘para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, (...) com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único’, a exemplo das orientações contidas na Instrução Operacional Conjunta – Senarc/Snas/MDS 10/2011 e na Instrução Operacional Conjunta – Senarc/Snas/Sesep/MDS 18/2012 (peça 31).

O primeiro passo para as famílias participarem dos diversos programas sociais ofertados é a realização da Busca Ativa para a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), visto ser o Cadastro o instrumento definido como referência para a seleção das famílias atendidas pelos programas que integram o Brasil Sem Miséria.

(...)

A Busca Ativa para o Cadastro Único é uma estratégia que tem como objetivo localizar e incluir todas as famílias de baixa renda, prioritariamente as extremamente pobres, no Cadastro Único, identificar corretamente as famílias que pertencem a povos e comunidades tradicionais e a grupos específicos e também atualizar os dados das famílias já cadastradas.

(...)

A fim de viabilizar a realização das ações de Busca Ativa, o MDS reforçou os repasses que são feitos para apoiar os municípios na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal, o IGD-M.

Com a assinatura da Portaria GM/MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011, foram feitas duas alterações na forma como é calculado o repasse de recursos do IGD-M. Uma delas é o aumento do valor de referência de R\$ 2,50 para R\$ 3,25. A outra é que esse valor passa a ser multiplicado pela quantidade de cadastros de famílias no Perfil do Cadastro Único, válidos e atualizados no município, e não mais pela quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município, o que confere maior importância ao cadastramento e à atualização dos dados de todas as famílias de baixa renda. (peça 31, p. 16 e 21)

242. Na medida em que o CadÚnico é um extenso repositório de informações sobre famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade econômica, e uma vez que a ampliação da cobertura do Cadastro e a atualização de seus registros são estimuladas financeiramente por meio do Índice de Gestão Descentralizada, o CadÚnico consiste em importante fonte de informações para os gestores municipais, podendo 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.

243. Tanto é assim que a Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza/CE ‘esclareceu que, com a finalidade de identificar as crianças cujas famílias não tentaram realizar a matrícula, planejou (...) a implantação, a partir do ano de 2017, de um sistema de acompanhamento das famílias pelo CadÚnico’.

244. 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, e, assim, direcionar os esforços da busca ativa para a localização e disponibilização de vagas a essas crianças.

245. O cruzamento também pode ser feito utilizando-se o Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente pelo Inep. Trata-se de um dos principais instrumentos de coleta de informações educacionais do país, com propósito estatístico. O Censo reúne informações dos alunos da rede pública e privada matriculados na educação básica. Nesse sentido, constitui fonte de informações singular para a identificação das crianças matriculadas em creches e pré-escolas e, por meio da confrontação com o CadÚnico, para a identificação daquelas que não se encontram na escola.

246. Todavia, entre os bancos de dados do Cadastro Único e do Censo Escolar não há uma chave comum que permita um cruzamento direto. Inexistindo essa chave, o cruzamento se torna mais complexo e menos preciso, demandando procedimentos como o 'cruzamento fonético', conforme experiência relatada pelo MDS. Assim, para aplicação do método em nível municipal, pode-se antever a necessidade de o MEC expedir orientações detalhadas de como o cruzamento pode ser executado.

247. Por outro lado, servidores do Inep alertaram em reunião para a possibilidade de gestores municipais utilizarem o cruzamento de dados entre Censo Escolar e CadÚnico para fabricar 'matrículas fantasmas'. Uma vez identificados os dados pessoais de crianças fora da escola, esses poderiam ser inseridos nos formulários do Censo Escolar sem que as crianças fossem de fato matriculadas.

248. Nesse contexto, há que se pontuar que os recursos do Fundeb são partilhados entre os entes federados de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de educação básica, e que para o cálculo da partilha se leva em consideração justamente o número de matrículas computado no último Censo Escolar disponível (art. 8º da Lei 11.494/2007). Logo, quanto mais matrículas o município informar, mais recursos do Fundeb ele recebe.

249. Apesar de o raciocínio exposto estar correto, ele é insuficiente para demonstrar que a promoção da busca ativa por meio do aludido cruzamento resultará no aumento da quantidade de 'matrículas fantasmas'. Afinal, os gestores locais já dispõem das informações necessárias à prática desse tipo de malversação (registros dos alunos matriculados na rede municipal de educação infantil e das famílias constantes do CadÚnico que residem no município). Portanto, essa ilegalidade pode ser cometida independentemente de ser feito o cruzamento entre Censo e Cadastro Único.

205. Outra observação feita por servidores do Inep diz respeito ao princípio da confidencialidade estatística, que assegura a privacidade dos provedores de dados, a confidencialidade da informação pessoal que proporcionam, bem como seu uso para fins exclusivamente estatísticos. O assunto foi tratado em recente auditoria do Tribunal, concernente ao processo de produção de estatísticas pelo Inep (TC 030.960/2015-0).

250. Em resumo, o relatório de auditoria aduz que, a partir do cruzamento de dados com outras fontes de informação, pode ocorrer a identificação pessoal do aluno cujos dados foram coletados no Censo Escolar da Educação Básica, o que é vedado pela legislação pertinente (art. 6º do Decreto 6.425/2008). A identificação individualizada do provedor da informação estatística 'representaria quebra de compromissos assumidos [pelo Inep] em torno da pesquisa, com possibilidade de acrescentar fator de viés da informação coletada, depondo contra a própria pesquisa e infringindo garantias constitucionais de proteção à intimidade e à vida privada das pessoas' (TC 030.960/2015-0, peça 41, itens 105 a 115).

251. Por esse motivo, na opinião de servidores do Inep, o cruzamento de dados entre o Censo e o CadÚnico não deveria ser realizado pelo Instituto. Em que pese a preocupação do Inep seja válida, deve-se atentar para o fato de que o referido cruzamento de dados, cujo propósito é a promoção da busca ativa, não resulta na identificação dos alunos constantes do Censo, mas justamente das crianças carentes que dele **não constam**.

252. Uma solução para a oposição ao cruzamento ser feito em nível federal é encontrada no âmbito do Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola).

253. O programa é efetivado por meio do cruzamento de dados entre o Censo Escolar e os registros do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A partir desse cruzamento, são identificadas as pessoas com deficiência de zero a dezoito anos beneficiárias da prestação socioassistencial que não se encontram matriculadas no sistema regular de ensino. O cruzamento de dados é feito pelo MEC, em parceria com o Inep, mas **a disponibilização das identificações dos beneficiários é dirigida aos entes que aderiram ao BPC na Escola**.

254. O município, responsável pela coleta dos dados que alimentam o Censo Escolar e usuário último das informações geradas pelo cruzamento, adere ao BPC na Escola por meio de Termo de Adesão, **autorizando**,

mesmo que implicitamente, que os órgãos federais disponham dos dados que coletou para a consecução das finalidades do Programa. Por meio do Termo, o município também se compromete a garantir a matrícula escolar dos beneficiários do BPC que estejam fora da rede de ensino.

255. Vale mencionar ainda que, uma vez encontrados os beneficiários fora da escola, a equipe municipal de apoio ao Programa aplica questionário-padrão elaborado para identificar os principais obstáculos de acesso do público com deficiência à educação regular. Assim, o BPC na Escola contribui não apenas para promover a matrícula escolar de crianças e jovens com necessidades especiais, como também para diagnosticar as causas de sua exclusão.

256. Além da utilização de registros provenientes de órgãos de assistência social e saúde, os relatórios das secretarias regionais também permitiram verificar que alguns municípios vêm empregando agentes comunitários de saúde ou promovendo a realização de visitas domiciliares para identificar crianças fora da escola. Em Afonso Bezerra/RN, no começo de cada ano letivo, a Secretaria Municipal de Educação realiza visitas domiciliares, conduzidas por professores e outros profissionais de escolas locais, a fim de identificar crianças de zero a cinco anos que não estão matriculadas. As visitas também são utilizadas em Aracati/CE, mediante o Programa Onde Anda Meu Aluno.

257. Em Fortaleza/CE, os gestores municipais afirmaram que, além da utilização do CadÚnico, está previsto para 2017 o início do emprego de agentes comunitários de saúde para a realização da busca ativa. Em Camocim/CE, os agentes comunitários já são utilizados para essa finalidade.

258. Dada a adoção habitual dessa iniciativa entre os municípios que realizam a busca ativa, ressalte-se a oportunidade de se promovê-la por meio do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto 8.869/2016.

259. Segundo o normativo, o Programa, de caráter intersetorial, tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, mediante o acesso delas a políticas e serviços públicos de que necessitem (art. 1º c/c art. 3º, IV).

260. O Decreto elenca como público prioritário do Programa crianças de até três anos beneficiárias do Bolsa Família, crianças de até seis anos beneficiárias do BPC ou que estejam afastadas do convívio familiar em decorrência da aplicação de medida de proteção (art. 2º). Percebe-se que o público-alvo do Criança Feliz congrega crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, refletindo, em grande medida, o público-alvo da busca ativa.

261. Além disso, para alcançar seus objetivos, o Programa tem como uma de suas principais ações justamente ‘a **realização de visitas domiciliares periódicas**, por profissional capacitado [contratado pela prefeitura], e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância’ (art. 4º, I; grifo nosso).

262. A possibilidade de se utilizar o Criança Feliz para promover a busca ativa mediante visitas domiciliares não passou despercebida pelo Ministério da Educação. Por meio de nota técnica encaminhada à equipe de auditoria, a Secretaria de Educação Básica do MEC informou que:

Constatam-se grandes avanços com a publicação do Decreto nº 8.869, de 06 de outubro de 2016, que instituiu o Programa Criança Feliz para a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, com articulação das áreas de educação, saúde e assistência social. **Uma das linhas de atuação do programa é a identificação da demanda efetiva por creche em processo de busca ativa.** (Nota Técnica 2/2017/DICEI/SEB/MEC; grifo nosso)

263. De todo o exposto, depreende-se que uma das causas para a baixa implementação da busca ativa pelos municípios reside na falta de pleno conhecimento dos gestores locais sobre o que seja a busca ativa e sobre a importância de sua realização. Por sua vez, essa falta é fruto, entre outros fatores, da ausência de orientação do MEC quanto à definição de busca ativa, sua importância, e quanto a possíveis práticas e arranjos institucionais para operacionalizá-la.

264. Saliente-se que, segundo a Lei 13.005/2014, compete ao MEC analisar e **propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias** e o cumprimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação (art. 5º, § 1º, II).

265. Também se pode apontar como causa para os problemas identificados a indefinição das responsabilidades e das formas de cooperação interfederativa para a implementação das estratégias do PNE. Atribui-se essa indefinição à inexistência do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (art. 13 da Lei 13.005/2014).

266. Destaque-se que a não implementação da busca ativa resulta:

- a) em comprometimento da universalização da pré-escola, constitucionalmente assegurada e prevista como meta no atual PNE;
- b) em prejuízo para o planejamento da oferta de vagas e da expansão da rede de ensino, em razão de a demanda efetiva não ser plenamente conhecida; e
- c) em enfraquecimento das diretrizes e estratégias que versam sobre a redução das desigualdades educacionais, notadamente a Estratégia 1.2, na medida em que parte do público em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica pode permanecer desassistida.

267. Já o fato de os processos de busca ativa não estarem devidamente descritos e formalizados pode ocasionar:

- a) descontinuidade das ações e políticas atinentes à busca ativa;
- b) falta de padronização e consistência dos processos de trabalho;
- c) desarticulação entre as ações, políticas e atores envolvidos; e
- d) fragilidade em garantir recursos para a implementação e continuidade das ações de busca ativa.

### **Proposta de Encaminhamento**

268. Haja vista as causas apontadas, bem como os relatos de práticas aduzidos nos relatórios das secretarias regionais, propõe-se ao Tribunal de Contas:

a) **recomendar** ao MEC e ao MDS que instituem ação nos moldes do Programa BPC na Escola, efetivado por meio do cruzamento anual de dados entre o Censo Escolar e o CadÚnico, a fim de identificar as crianças de zero a cinco anos constantes do CadÚnico que não se encontram matriculadas na rede regular de ensino, estimulando os entes federados a promover a matrícula dessas crianças e a identificar as principais causas para sua exclusão escolar;

b) **recomendar** ao MEC que:

b.1) expeça orientações ao Distrito Federal e aos municípios definindo o conceito de busca ativa no âmbito da educação infantil, demonstrando a importância de sua implementação, e indicando possíveis práticas e arranjos institucionais para a sua efetivação, a exemplo das instruções operacionais emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social; e

b.2) oriente, de modo detalhado, os gestores distritais e municipais a utilizar os registros administrativos de que dispõem, especialmente os do Cadastro Único e os da rede municipal de educação, para identificar, por meio do cruzamento de dados, crianças de zero a cinco anos que estejam fora da escola.

269. Espera-se, assim, auxiliar os municípios a implementar ações de busca ativa, dando concretude à Estratégia 1.15 do PNE.

### **5.2 Ausência de mecanismos para priorização das crianças mais pobres no acesso às creches**

270. Em regra, os municípios pesquisados não adotam critérios para priorizar as crianças mais pobres no acesso às creches públicas, visando à diminuição das desigualdades educacionais, em oposição ao objetivo traçado na Estratégia 1.2 do Plano Nacional de Educação.

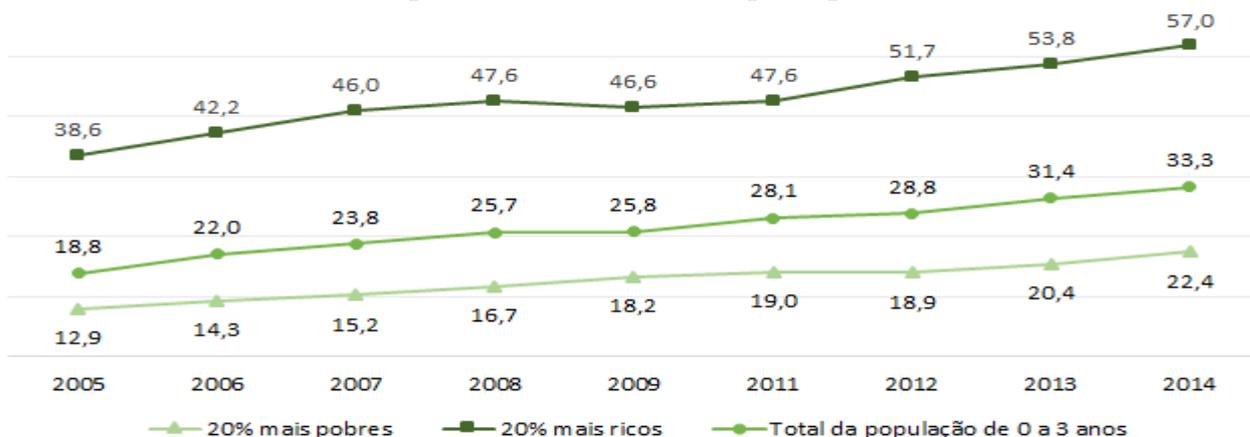
271. A mencionada Estratégia busca garantir que, ao final da vigência do PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo.

272. 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.), levando a um aumento de 34,6% na disparidade entre as taxas de frequência dos dois grupos (ver Gráficos 14 e 15).

273. Comparando a taxa de atendimento das crianças dos quintis de renda mais alto e mais baixo com a cobertura geral da faixa etária, verifica-se que, 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).

274. O crescimento da desigualdade de acesso, em franco desacordo com o que preceitua a Estratégia 1.2, é evidenciado nos gráficos abaixo:

**Gráfico 14 – Percentual de crianças de zero a três anos que frequentavam a escola ou creche, de acordo com o quintil de renda domiciliar *per capita* – 2005 a 2014**



Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (Inep). Informação não disponível para o ano de 2010.

**Gráfico 15 – Diferença (em p.p.) entre as taxas de frequência escolar das crianças de zero a três anos oriundas dos quintis de renda domiciliar *per capita* mais alto e mais baixo – 2005 a 2014**

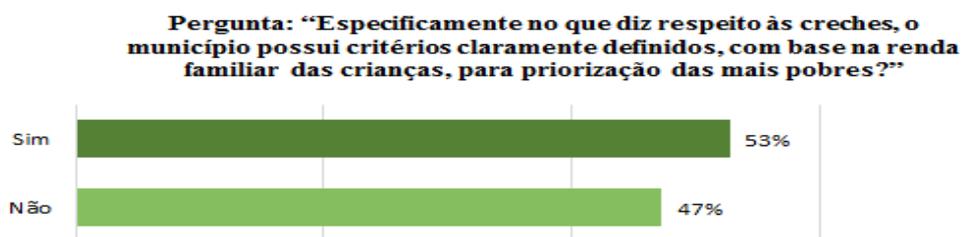


Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (Inep). Informação não disponível para o ano de 2010.

275. Para se reduzir a diferença de acesso entre os dois grupos, não se requer, por óbvio, que as crianças com renda familiar mais elevada abandonem a creche, mas que **as novas vagas na rede pública sejam direcionadas sobretudo às crianças mais carentes**. Com efeito, essa é a interpretação que se deve dar à Estratégia 1.2.

276. Por essa razão, a equipe de auditoria buscou identificar se os municípios pesquisados, na destinação das vagas em creches públicas ou conveniadas, adotam critérios de priorização baseados na renda familiar das crianças demandantes. De acordo com os resultados do questionário eletrônico, 47% dos oitocentos municípios respondentes não possuem critérios nesse sentido.

**Gráfico 16 – Respostas dos gestores municipais acerca da existência de critérios de priorização no acesso às creches**



Fonte: Questionário respondido por gestores municipais

277. Ressalte-se que, entre as estratégias da Meta 1 analisadas nesta auditoria, a de redução da desigualdade de acesso à creche (Estratégia 1.2) é a que menos foi incorporada pelos planos municipais de educação: somente 40% dos PME examinados contêm estratégias análogas (ver Gráfico 7).

278. Também as visitas de campo corroboram o quadro de ausência de mecanismos de priorização das crianças mais pobres no acesso à creche. Via de regra, os critérios adotados pelos municípios se pautam ou na ordem cronológica dos pedidos de matrícula ou privilegiam os filhos de mães que ‘trabalham fora’. Esse segundo caso, verificado, por exemplo, em Itacoatiara/AM e Nova Crixás/GO, reflete o entendimento de que a oferta de creche pelo poder público tem como principal objetivo possibilitar que as mães de filhos pequenos exerçam atividade laboral.

279. No entanto, é crescente a opinião entre estudiosos da primeira infância que o que se busca com a oferta de creches é a garantia do desenvolvimento integral da criança, constituindo ela – a criança – o público primeiro da política pública. Também nessa linha de entendimento, o art. 4º, I, da Lei 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância) dispõe que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância devem ser elaboradas e executadas de forma a atender ao interesse **superior** da criança e à sua condição de **sujeito de direitos**.

280. Importante destacar ainda que alguns dos gestores municipais entrevistados alegaram que o estabelecimento de critérios de acesso com base em renda poderia afrontar o princípio da isonomia. Segundo gestores de Poções/BA, Belo Campo/BA, Vitória da Conquista/BA, Seropédica/RJ, Tanguá/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ e Serra/ES, o direito à educação alcança a todos, sem distinção, e 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).

281. E mais, conforme relato dos gestores de educação de Goiânia/GO e Rio Branco/AC, o estrito cumprimento da ordem cronológica do pedido de vaga, no primeiro caso, e a distribuição das vagas mediante sorteio, no segundo, em prejuízo de qualquer outra medida de priorização, seja ela para beneficiar o acesso das crianças mais pobres, encontraria respaldo em recomendações dos respectivos Ministérios Públicos estaduais, recomendações essas que visariam garantir a isonomia do acesso à rede pública de educação infantil.

282. Todavia, a tese de que qualquer medida de priorização desrespeita o princípio da isonomia não merece prosperar. É certo que a Carta Magna e normativos infraconstitucionais como a LDB preconizam, explícita ou implicitamente, que a educação é ‘direito de todos’. Contudo, na prática, o que se observa é que grande parte dos municípios não possui capacidade instalada para atender todas as crianças de zero a três anos que demandam vagas na rede pública.

283. Não sendo possível o pleno atendimento da 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**. Isso porque ‘a igualdade de condições’ a que alude a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases **deve ser entendida como ‘igualdade material’**, e não como ‘igualdade formal’. Em outras palavras, devido a seu estado de fragilidade econômica, as pessoas mais pobres **não possuem as mesmas condições de acesso e permanência na escola** que as pessoas mais ricas. Por essa razão, **cabem ao poder público nivelar as oportunidades** entre os grupos, priorizando, no caso em tela, a matrícula das crianças menos abastadas.

284. Tanto é assim que, para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), o atendimento preferencial das crianças oriundas das famílias com menor renda não apenas não viola o princípio da isonomia, como na verdade o respeita e materializa. Nesse diapasão, a jurisprudência da Corte: Estando o menor devidamente inscrito e aguardando a matrícula em creche pública, o acesso há que se dar por meio políticas públicas implementadas pelo Estado, para a sua instituição e patrocínio, **com a finalidade de atender, preferencialmente, famílias com menor renda** e filhos de mães trabalhadoras, não se justificando a determinação judicial para que a instituição de ensino proceda a sua imediata matrícula, sem observância a fila de espera, gerando violação ao princípio da isonomia. (Acórdão 923476/2016, 2ª Turma Cível; grifo nosso)

285. Além disso, o Marco Legal da Primeira Infância estabelece como objetivo das políticas públicas destinadas à faixa etária a **redução das desigualdades no acesso aos bens e serviços** que atendam aos direitos da criança na primeira infância (art. 4º, IV, da Lei 13.257/2016).

286. Por fim, não se pode olvidar que um dos objetivos fundamentais da República consiste justamente em reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF), e é sobre esse objetivo que se erige a Estratégia 1.2 do

PNE. Estabelecer critérios objetivos para a priorização de crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, baseando-se, por exemplo, na renda familiar das demandantes, se caracteriza como meio para consecução desse objetivo. Portanto, diante dos argumentos expostos, não se vislumbra óbice para o estabelecimento desses critérios.

287. Cumpre mencionar que, em Sena Madureira/AC e Tarauacá/AC, a priorização das crianças mais pobres é operacionalizada mediante consulta aos dados socioeconômicos das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Essas informações são registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e estão disponíveis aos gestores municipais.

288. Atualmente, o CadÚnico reúne dados de aproximadamente 27 milhões de famílias, sendo que esses dados são atualizados periodicamente, inclusive como condição para que as famílias continuem recebendo os benefícios do PBF. Por esses motivos, o CadÚnico se apresenta como fonte de informações oportuna para subsidiar os governos locais a adotar critérios objetivos de priorização das crianças mais pobres.

289. A ausência desses critérios dá azo para que a prestação do serviço educacional pelo Estado **não atenda as pessoas que dele mais necessitam**. Nesse sentido, pode-se entender que a falta de instrumentos que promovam o acesso preferencial das crianças hipossuficientes à rede pública de educação infantil contribui para a manutenção do quadro de desigualdade existente no país.

290. Assim, vislumbra-se a oportunidade de o MEC orientar os municípios sobre a possibilidade de estabelecimento de critérios de priorização, desde que 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. Essa orientação também pode indicar, na medida do possível, processos e instrumentos de trabalho à disposição dos gestores municipais para subsidiar o estabelecimento e a verificação dos critérios de priorização, a exemplo da utilização do Cadastro Único.

291. Vale mencionar que os gestores municipais entrevistados no Espírito Santo apontaram a necessidade de o Ministério da Educação direcioná-los quanto ao assunto.

#### **Proposta de Encaminhamento**

292. Portanto, reputa-se conveniente **recomendar** ao Ministério da Educação que expeça orientações ao Distrito Federal e aos municípios explicitando a possibilidade de estabelecimento de critérios que priorizem as crianças economicamente mais vulneráveis no acesso às creches públicas ou conveniadas, indicando ainda a oportunidade de se utilizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para verificação objetiva da renda familiar das crianças demandantes.

#### **5.3 Ausência de acompanhamento da frequência escolar das crianças de quatro a cinco anos pelo Sistema Presença**

293. O Sistema Presença, utilizado para monitorar a frequência escolar dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família, não abrange crianças de quatro a cinco anos.

294. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 contém cinco estratégias relacionadas ao acompanhamento do acesso e permanência dos estudantes: são elas as Estratégias 1.14, 2.4, 3.8, 4.9 e 8.5. As três primeiras se referem a cada um dos níveis da educação básica, ou seja, à educação infantil (1.14), ao ensino fundamental (2.4) e ao ensino médio (3.8). Já as duas últimas se destinam a segmentos populacionais e a modalidades de ensino específicos: a 4.9 para alunos com deficiência ou superdotação (educação especial) e a 8.5 para a população de dezoito a 29 anos em situação de vulnerabilidade (educação de jovens e adultos).

295. Em comum, as quatro primeiras estratégias (1.14, 2.4, 3.8 e 4.9) preceituam o fortalecimento do acompanhamento escolar sobretudo do **público beneficiário de programas de transferência de renda**. Nesse contexto, destacam-se, em âmbito federal, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família.

296. O BPC é devido às pessoas com deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família (art. 20 da Lei 8.742/1993). A fim de estimular a matrícula na educação básica dos beneficiários com deficiência entre zero e dezoito anos de idade, foi criado o Programa BPC na Escola, que monitora o acesso e a permanência escolar do público em questão. Nesse sentido, a Estratégia 4.9 é, pelo menos em parte, efetivada mediante o BPC na Escola (sobre a operacionalização do Programa, ver itens 253-255).

297. Por seu turno, o Programa Bolsa Família foi instituído com a finalidade de unificar as diferentes ações de transferência de renda do governo federal, estabelecendo, para aqueles que têm direito aos recursos distribuídos pelo Programa, o cumprimento de algumas condicionalidades. Essas condicionalidades visam

‘promover o acesso [dos beneficiários do PBF] à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social’ (Decreto 5.209/2004, art. 4º, I). Assim:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, **à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular** [para as crianças e adolescentes beneficiárias de seis a quinze anos], sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. **O acompanhamento da frequência escolar** relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei [benefício vinculado ao adolescente entre dezesseis e dezessete anos] **considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência (...)**. (Lei 10.836/2004; grifo nosso)

298. Para monitorar o cumprimento das condicionalidades do PBF relativas à educação, foi implementado o Sistema Presença, que registra o índice mensal de frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa Família. O registro dessas informações é feito de modo descentralizado, sendo atribuição do dirigente do estabelecimento de ensino em que se encontra o respectivo aluno.

299. Segundo o art. 2º, § 3º, da Portaria Interministerial MEC/MDS 3.789/2004, a obtenção, pelos alunos, de índices mensais de frequência inferiores ao mínimo exigido deve ser avaliada pelo dirigente da escola, com vistas à comunicação aos pais ou responsáveis ou, dependendo do caso, ao Conselho Tutelar.

300. Ocorre que o Programa Bolsa Família impõe a condicionalidade da frequência escolar para as crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos, não havendo essa exigência para as crianças em idade de frequentar a educação infantil. Portanto, atualmente, o monitoramento proporcionado pelo Sistema Presença contempla os ensinos fundamental e médio (Estratégias 2.4 e 3.8, respectivamente), mas deixa de fora a educação infantil (Estratégia 1.14).

301. Deve-se ter em mente que os normativos que regem o PBF e as condicionalidades atreladas ao ensino datam de antes da Emenda Constitucional 59/2009, que tornou obrigatória, a partir de 2016, a educação infantil dos quatro aos cinco anos de idade.

302. Uma vez que a **promoção do acesso à educação** é um dos objetivos básicos do Bolsa Família e que o **acesso universal à pré-escola deve ser garantido** pelo Estado, não se vislumbra nenhum motivo razoável para que o PBF não contemple, entre suas condicionalidades, a adequada frequência escolar dos beneficiários entre quatro e cinco anos.

303. Tanto é assim que essa possibilidade (a de o Sistema Presença ser adaptado para acompanhar os beneficiários do PBF na educação infantil) foi aventada pelos gestores de Afonso Bezerra/RN, Caturité/PB, Natal/RN, Parnamirim/RN e Vera Cruz/RN.

304. Cumpre destacar ainda que o Marco Legal da Primeira Infância dispõe que ‘as políticas públicas terão, **necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados**, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados’ (art. 11 da Lei 13.257/2016; grifo nosso).

305. Por fim, ressalve-se que ‘o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil’ foram tratados, nesta seção, como a **verificação contínua de suas frequências escolares**, tal como feito mediante o Sistema Presença para as crianças e adolescentes de seis a dezessete anos. Isso não impede que o texto da Estratégia 1.14 seja interpretado ‘extensivamente’, e que o acompanhamento oferecido em âmbito local inclua, por exemplo, a assistência pedagógica individualizada aos alunos.

306. A título de ilustração, mencione-se o caso de Seropédica/RJ, onde foi implementado o Projeto de Atendimento Integral ao Estudante. O Projeto envolve ações coordenadas entre as Secretarias de Educação e de Assistência Social para oferecer aos alunos em situação de vulnerabilidade ou com déficit de aprendizagem atendimento em especialidades como psicologia, fonoaudiologia e psicopedagogia.

307. A utilização do Sistema Presença também não prejudica em nada a adoção de iniciativas complementares como a Ficha de Aluno Infrequente (Ficai) e procedimentos de comunicação ao Conselho Tutelar, as quais, pelo contrário, devem ser estimuladas.

308. De todo o exposto, conclui-se que a razão para o Sistema Presença não monitorar a frequência dos alunos da educação infantil reside no fato de os normativos que o regem (incluindo aí 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.

309. Por outro lado, a falta de acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família, no que se refere às crianças de quatro a cinco anos de idade, fragiliza o cumprimento de um dos objetivos

básicos do referido programa de transferência de renda, qual seja, a promoção do acesso das pessoas mais pobres aos serviços públicos de educação. É justamente a promoção desse acesso que possibilitará a redução das desigualdades educacionais, intencionada na Estratégia 1.2 (ver seção 5.2).

**Proposta de Encaminhamento**

310. Feitas as devidas análises, entende-se oportuno **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República que avalie a oportunidade e conveniência de alterar os normativos que regem o Programa Bolsa Família, a fim de que ele preveja, entre suas condicionalidades, a adequada frequência escolar dos beneficiários entre quatro e cinco anos de idade, tendo em vista a obrigatoriedade de universalização da pré-escola estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009.

311. Além disso, sugere-se **recomendar** ao MEC e ao MDS que adaptem o Sistema Presença a fim de que este passe a monitorar também a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família que tenham entre quatro e cinco anos de idade, à luz da obrigatoriedade da universalização da pré-escola.

**6. Entrada em funcionamento das unidades do Proinfância**

312. Conquanto a oferta de educação infantil seja responsabilidade dos municípios, o governo federal tem um papel importante na universalização da pré-escola e na ampliação do atendimento em creches, objetivos estabelecidos na Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Isso porque o Proinfância constitui uma das principais iniciativas existentes na esfera pública para a construção de novas unidades escolares de educação infantil.

313. No entanto, conforme relatado em auditoria realizada pelo TCU no Proinfância em 2012-2013 (TC 011.441/2012-7; Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário), o Programa vem encontrando dificuldades, primeiro, para concluir as obras e, segundo, para colocar em funcionamento as escolas já construídas.

314. Na medida em que os problemas relacionados à construção das unidades escolares estão sendo analisados em outra auditoria (a cargo da SeinfraUrbana), este capítulo procura avaliar se as creches e pré-escolas que receberam apoio do governo federal por meio do Proinfância e que constam como concluídas no Simec estão em operação e, caso não estejam, quais os entraves à entrada em funcionamento dessas unidades.

**6.1 Existência de escolas concluídas, mas que não entraram em funcionamento**

318. Tanto o questionário eletrônico como as visitas *in loco* evidenciaram a existência de creches e pré-escolas do Proinfância concluídas, mas que não começaram a operar.

319. O Proinfância tem como produto final a creche ou pré-escola construída. Contudo, à luz do princípio da eficiência e do dever estatal de garantir a todos o acesso à educação, espera-se que, concluídas as obras, as unidades escolares entrem em funcionamento o mais rápido possível, sob risco de as construções se deteriorarem sem que atinjam, de fato, seu fim: o atendimento educacional.

320. Dos 815 municípios pesquisados nesta auditoria (seja por meio de questionário eletrônico, seja mediante a realização de visitas e entrevistas), 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.

321. Ante esse fato, buscou-se identificar, por meio do questionário, os principais empecilhos ao efetivo funcionamento dos novos estabelecimentos de ensino. Conforme se observa no Gráfico 17, a principal causa, apontada por 47% dos municípios pesquisados, diz respeito à falta de recursos financeiros.

**Gráfico 17 – Principais dificuldades para garantir o funcionamento de novas unidades escolares de educação infantil<sup>1</sup>**



Fonte: Questionário respondido por gestores municipais

<sup>1</sup>Os gestores podiam selecionar mais de uma resposta.

322. A dificuldade de os municípios custearem o início das atividades de novos estabelecimentos de educação infantil já era prevista pelo menos desde 2011, quando foi editada a Medida Provisória (MP) 533, posteriormente convertida na Lei 12.499/2011, que autoriza a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novas escolas públicas de educação infantil. Consoante a exposição de motivos da MP:

2. Esta medida provisória visa permitir que o Ministério da Educação apoie financeiramente os Municípios e o Distrito Federal com recursos para a manutenção dos novos estabelecimentos de educação infantil construídos com recursos de programas do Governo Federal, **durante o período compreendido entre o início das atividades do estabelecimento**, comprovado mediante cadastro em sistema do MEC, **e o início do recebimento dos recursos do FUNDEB, não podendo ultrapassar dezoito meses.**

(...)

4. O Governo Federal, nos últimos anos, tem investido fortemente na construção de estabelecimentos para atendimento da demanda de educação infantil. Em 2007 foi lançado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. (...) Os Municípios e o Distrito Federal estão finalizando a construção destas obras, **o que implicará custos consideráveis para funcionamento dos estabelecimentos**, pois o custeio na educação infantil representa investimento tão relevante quanto o realizado na construção das escolas.

(...)

6. Ocorre que **o custeio destes estabelecimentos novos não consta do principal mecanismo de financiamento da educação brasileira para Municípios e Distrito Federal, que é o Fundeb**. Isto porque o Fundeb financia somente matrículas que estejam computadas no Censo Escolar e há um lapso temporal entre o início das aulas em uma unidade escolar e o seu cadastramento no sistema de controle do Censo Escolar – Educacenso. **Tal lapso pode variar de seis meses a dezoito meses. Durante este período, para manter um novo estabelecimento em funcionamento, o Município e o Distrito Federal têm que arcar com custos além dos recursos disponíveis no Fundeb.**

7. Vale ponderar que a presente Medida Provisória visa suprir o Distrito Federal e Municípios de recursos que garantam o regular funcionamento dos novos estabelecimentos de educação infantil, financiados com recursos federais, até que passem a ser computados para efeitos de recebimento de recursos do Fundeb.

(...)

10. A medida é urgente e relevante, uma vez que os Municípios e o Distrito Federal têm enfrentado severas dificuldades financeiras para iniciar as atividades nos novos estabelecimentos de educação infantil. (grifo nosso)

323. A esse apoio financeiro deu-se o nome de **EI Manutenção**, cuja concessão não é automática, dependendo de prévia solicitação do município.

324. Ocorre que, 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: alcança 37%.

325. 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. Explica-se: o EI Manutenção é operacionalizado por meio do Simec. Quando as obras do Proinfância atingem o percentual de 90% de execução (segundo informações declaradas pelos próprios municípios), seus dados migram automaticamente do Módulo Obras 2.0 para o Módulo EI Manutenção, no qual o ente pode solicitar o apoio financeiro para custeio inicial das atividades da escola. As consultas realizadas ao Simec indicaram um total de 2.942 obras constantes do Módulo EI Manutenção, mas apenas 1.467 pedidos de apoio (50% do total).

326. No entanto, há outras pré-condições para que o município possa requerer a ajuda federal, de modo que não necessariamente todas as obras que constam do Módulo EI Manutenção satisfazem essas exigências (a operacionalização do apoio será detalhada na próxima seção). Por isso se diz, no parágrafo anterior, que o percentual de 50% se refere a um universo ‘potencial’ de requisitantes. De qualquer modo, trata-se de um percentual relativamente elevado de não solicitantes, o que pode ser explicado, em parte, pelo desconhecimento da iniciativa federal.

327. Deve se salientar que a ausência de solicitação do apoio não implica que os estabelecimentos não foram inaugurados a expensas dos próprios municípios. Nesse sentido, identificaram-se unidades escolares concluídas e que entraram em funcionamento mesmo sem a requisição de recursos federais para custeio inicial das atividades.

328. Por exemplo, em todos os municípios visitados no estado do Rio de Janeiro, ‘as creches/pré-escolas financiadas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, estão funcionando e foram inauguradas independentemente do apoio federal (EI Manutenção) e, a princípio, **a efetivação do funcionamento das creches visitadas não chegou ao conhecimento dos gestores federais**’ (grifo nosso).

329. Nesses casos em que o ente **não solicitava a assistência financeira do EI Manutenção**, o eventual funcionamento regular da escola construída com recursos do Proinfância ocorria **sem qualquer ciência do FNDE**, uma vez que o Simec, apesar de registrar se a obra foi concluída, não possuía funcionalidade para que o município informasse se a unidade havia entrado em atividade. Dessa forma, restava prejudicada a possibilidade de avaliação da efetividade do Proinfância, já que o FNDE não sabia se as escolas do Programa estavam de fato servindo para a ampliação do atendimento na educação infantil.

330. Todavia, em nota técnica encaminhada pela Secretaria de Educação Básica do MEC, foi anunciada a implementação de uma nova funcionalidade no Módulo Obras 2.0 do Simec em que os entes contemplados pelo Proinfância podem informar a data de início do funcionamento das unidades construídas (peça 23, p. 10-11). Em consulta ao Módulo realizada posteriormente pela equipe de auditoria, verificou-se que a referida funcionalidade está de fato disponível. No entanto, dada a novidade da implementação, a equipe entendeu ser prematuro averiguar se os municípios têm registrado espontaneamente no sistema a data de entrada em operação dos estabelecimentos de ensino.

331. Voltando ao caso dos municípios visitados no estado do Rio de Janeiro, apesar de as escolas terem iniciado suas atividades sem recorrerem ao auxílio da União, ‘de uma forma geral, os municípios (...) **desconheciam a possibilidade de receber transferência do MEC** para financiar o funcionamento inicial das creches por até 18 meses (EI Manutenção)’ (grifo nosso).

332. Devido ao fato de os municípios enfrentarem, em regra, ‘severas dificuldades financeiras para iniciar as atividades nos novos estabelecimentos de educação infantil’, segundo relata a exposição de motivos da MP 533/2011, 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. Esses atrasos, além de gerarem insatisfação entre a população local, que vê frustrada a expectativa de ser atendida pela nova unidade escolar, também prejudicam a ampliação das taxas de cobertura em creches e pré-escolas e, conseqüentemente, o próprio alcance da Meta 1 do PNE.

### **Proposta de Encaminhamento**

333. Portanto, cabe **recomendar** ao MEC e ao FNDE que ampliem os esforços de divulgação acerca da existência e operacionalização do EI Manutenção, a fim de que a possibilidade de solicitação do apoio financeiro seja amplamente conhecida pelos gestores municipais e do Distrito Federal.

### **6.2 Intempestividade de atendimento pelo EI Manutenção**

334. Dados extraídos do Simec e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) demonstram que as transferências do EI Manutenção para os 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.

335. Conforme explicado na seção anterior, o EI Manutenção foi criado por meio da Medida Provisória 533/2011, posteriormente convertida na Lei 12.499/2011, em razão de os municípios contemplados com escolas do Proinfância apresentarem dificuldades financeiras para iniciar as atividades dessas unidades de educação infantil. Vale lembrar que o custeio inicial desses estabelecimentos **não é coberto** pelo Fundeb (supondo que esses novos estabelecimentos irão atender crianças que se encontravam fora da rede pública ou conveniada de ensino).

336. Também foi dito, na seção anterior, que a transferência financeira não é automática, dependendo de prévia solicitação do ente local. O município pode requerer o EI Manutenção desde que a construção da escola esteja pelo menos 90% concluída (quando os registros da obra no Simec migram do Módulo Obras 2.0 para o Módulo EI Manutenção, no qual a requisição pode ser feita).

337. Além disso, exige-se **a comprovação de que o estabelecimento de ensino já se encontra funcionando e atendendo ‘novas matrículas**’, isto é, crianças ainda não registradas no Censo da Educação

Básica e, por isso, não financiadas pelo Fundeb. A Resolução – CD/FNDE 15/2013, que estabelece critérios e procedimentos para a concessão do EI Manutenção, esclarece:

Art. 1º (...) transferência direta de recursos financeiros pleiteados por municípios e pelo Distrito Federal (DF) a título de apoio à manutenção de seus novos estabelecimentos de educação infantil pública que estejam em plena atividade e ainda não tenham sido contemplados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Parágrafo único. Novo estabelecimento público de educação infantil, para os efeitos desta Resolução, é aquele construído com recursos de programas federais e que, além de estar em plena atividade, no exercício em que os recursos forem pleiteados enquadre-se em uma das seguintes situações:

I – ainda não tenha sido cadastrado no Censo Escolar;

II – esteja cadastrado no Censo Escolar, porém suas matrículas ainda não foram computadas nos recursos do Fundeb distribuídos ao ente federado; e

III – constitua nova unidade específica para a oferta de educação infantil em estabelecimento anteriormente cadastrado no Censo Escolar, desde que as crianças atendidas nessa nova unidade não estejam computadas no âmbito do Fundeb.

(...)

Art. 3º Farão jus aos recursos de que trata esta Resolução apenas os entes federados que, previamente ao pleito e por intermédio do correto preenchimento do Módulo de Monitoramento de Obras do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), comprovem mais de 90% (noventa por cento) de execução das obras de novos estabelecimentos de educação infantil pública financiados com recursos federais.

Art. 4º (...)

§ 1º É vedada a inclusão de matrículas de crianças já computadas no âmbito do Fundeb.

§ 2º O poder executivo do DF e dos municípios, de acordo com suas respectivas competências, é responsável pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas no Simec, as quais deverão corresponder às do próximo Censo Escolar, no que couber.

338. Uma vez que o município precisa comprovar que o estabelecimento educacional já se encontra em atividade, o EI Manutenção, embora vise arcar com os custos iniciais de operação, funciona, na verdade, como uma compensação financeira (pelo menos em parte), devendo o município custear o funcionamento da unidade escolar até que receba a transferência federal.

339. Diz-se ‘pelo menos em parte’ porque a transferência é feita em parcela única, e o cálculo do valor transferido leva em consideração o período que vai do mês de registro das novas matrículas no Simec até o mês anterior ao início do recebimento dos recursos do Fundeb correspondentes a essas matrículas (Resolução – CD/FNDE 15/2013, arts. 5º e 9º).

340. Assim, por exemplo, se o estabelecimento começou a operar em junho de 2013, ele foi cadastrado no Censo da Educação Básica apenas no ano seguinte, uma vez que a data de referência para as escolas informarem os dados educacionais ao Censo é a última quarta-feira do mês de maio (art. 2º da Portaria – MEC 264/2007). Portanto, o estabelecimento recebeu recursos do Fundeb somente a partir de 2015. Se o município registrou as novas matrículas no Simec em setembro de 2013, então os meses de junho a agosto daquele ano correram a expensas do ente local. Neste caso hipotético, o valor do apoio financeiro será calculado tomando como referência o período entre setembro de 2013 e dezembro de 2014 (dezesseis meses).

341. Considerando que a transferência do EI Manutenção foi realizada em fevereiro de 2014 e que o valor transferido corresponde integralmente aos gastos de manutenção da escola para o período computado, então parte da transferência compensará os gastos já despendidos pelo município (setembro de 2013 a janeiro de 2014), e o restante cobrirá as despesas futuras (até dezembro de 2014). Todavia, conforme será visto a seguir, a intempetividade da concessão do EI Manutenção implica que o apoio assume, em regra, natureza de compensação financeira.

342. Em consulta realizada ao Simec, Módulo EI Manutenção, ao fim de fevereiro de 2017, foram identificados 174 pedidos de apoio financeiro pendentes de liberação, totalizando um 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. A tabela abaixo ilustra a situação dos pedidos de apoio não atendidos até fevereiro de 2017:

**Tabela 1 – Pedidos de apoio ao EI Manutenção pendentes de atendimento em fevereiro de 2017**

UF	Município	Ano de início do atendimento escolar	Id Obra / Código Inep	Valor a ser repassado (R\$)
PR	Francisco Beltrão	2014	25282 / 41154908	178.571,00
SP	Araçatuba	2014	18066 / 35565222	1.162,00
ES	Cariacica	2015	4280 / 32081448	1.036.125,00
ES	Cariacica	2015	4279 / 32081456	990.794,00
MG	Belo Horizonte	2015	1004193 / 31003671	737.781,00
-	Outros 74 pedidos de unidades inauguradas em 2015		-	15.604.097,00
CE	Itapipoca	2016	25005 / 23258853	685.326,00
PR	Colombo	2016	1001652 / 41154703	434.485,00
-	Outros 93 pedidos de unidades inauguradas em 2016		-	22.627.099,00
<b>Total</b>				<b>42.295.444,00</b>

Fonte: Simec, Módulo EI Manutenção

343. Poder-se-ia argumentar que nenhum dos normativos que regem o EI Manutenção estabelece prazo para que ocorra a transferência dos recursos do FNDE para os municípios. Contudo, tendo em vista **a razão de ser do apoio** (suprir os municípios de recursos que garantam o funcionamento inicial dos novos estabelecimentos de educação infantil até que estes passem a ser computados no cálculo do Fundeb), espera-se que a transferência ocorra em prazo razoável; por exemplo, em até 180 dias após o início do atendimento dos novos alunos, ou ainda, até o encerramento do exercício em que se deu a inauguração da unidade escolar.

344. Todavia, o que se depreende da tabela anterior é que alguns pedidos de apoio feitos ao FNDE serão atendidos dois anos ou mais após a inauguração da escola (ocorrida em 2014 ou mesmo em 2015), quando esta já estará recebendo recursos do Fundeb. Assim, embora não se possa dizer que o recebimento intempestivo do EI Manutenção seja de todo ruim, uma vez que os recursos serão aplicados em despesas correntes para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública (inclusive despesas pendentes de exercícios anteriores), a demora na transferência dos recursos faz com que o EI Manutenção deixe de cumprir sua finalidade, qual seja, assistir os municípios a inaugurar as creches e pré-escolas do Proinfância.

345. Deve-se ressaltar que este cenário de atraso dos repasses pode se agravar com a conclusão do expressivo ‘estoque’ de obras do Proinfância (ver Gráfico 5) e o consequente aumento do número de requisições de apoio financeiro ao EI Manutenção.

346. Ante a intempestividade das transferências, indaga-se se há algum critério de priorização para atender aos pedidos acumulados. E em resposta, o MEC informa que se 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 ordem cronológica deles.

347. A princípio, não se vislumbra problema na utilização do critério cronológico. No entanto, uma vez que as solicitações de apoio não são atendidas de pronto, entende-se que este critério pode ser insuficiente. Supondo que muitas creches e pré-escolas iniciam suas atividades em épocas específicas do ano (em razão de tentarem acompanhar o ano letivo de no mínimo duzentos dias dos ensinos fundamental e médio), é razoável imaginar que muitas solicitações são feitas próximas umas das outras. Nesses casos, reputa-se 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. Informações a respeito da arrecadação tributária dos municípios podem ser obtidas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), mantido pelo FNDE.

348. A demora no atendimento dos pedidos também se manifesta nos números da execução orçamentário-financeira do EI Manutenção, que apresentam expressivos valores inscritos em restos a pagar: R\$ 153.313846,00 acumulados entre 2012 e 2016, montante superior ao total pago no mesmo período. Também chama a 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. A tabela abaixo evidencia os números do EI Manutenção para o período 2012-2017:

**Tabela 2 – Execução orçamentária e financeira do EI Manutenção<sup>1</sup> – 2012 a outubro de 2017**

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Pago	RP Inscrito no exercício	RP Pago no exercício
2012	300.000.000	265.000.000	47.847.097	2.147.097	45.700.000	0
2013	392.500.000	333.302.902	44.290.779	20.789.650	23.501.128	0
2014	142.796.125	144.916.965	47.994.239	34.875.650	13.118.589	23.501.128
2015	20.000.000	54.000.000	39.503.008	39.503.008	0	12.961.935
2016	30.000.000	110.000.000	109.992.494	38.998.365	70.994.129	0
2017	80.000.000	80.000.000	48.577.660	48.557.660	0	70.994.129
<b>Total</b>	<b>965.296.125</b>	<b>987.219.867</b>	<b>338.205.277</b>	<b>184.871.430</b>	<b>153.313.846</b>	<b>107.457.192</b>

Fonte: Siafi

<sup>1</sup>Ação orçamentária ‘Apoio à Manutenção da Educação Infantil’ (código 20RV até 2014 e 00OW a partir de 2015)

349. A inscrição de expressivos montantes em restos a pagar e a intempetividade na transferência do EI Manutenção poderiam estar relacionadas à insuficiência de recursos financeiros para arcar com o apoio à época das solicitações. Todavia, ao se 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), percebe-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), conforme se depreende da tabela a seguir:

**Tabela 3 – Recursos financeiros existentes, solicitados e recebidos pelo FNDE em 2016 – Fonte 113 (salário-educação)**

Repasse a programar	Repasse solicitado a aprovar	Repasse solicitado aprovado a receber	Repasse solicitado aprovado recebido	Total
4.957.346.908	5.614.501	0,00	14.656.095.698	19.619.057.108

Fonte: Siafi

350. Conforme explicitado anteriormente, para que o EI Manutenção cumpra sua finalidade, é necessário que a transferência dos recursos aos municípios seja feita de forma tempestiva, isto é, dentro do período que vai da inauguração da escola até o começo do recebimento do Fundeb. É justamente esse período inicial de atividades que implica grandes desafios de fluxo financeiro aos municípios.

351. Porém, as evidências expostas nesta seção mostram que a tempestividade dos repasses não vem sendo observada. Em consequência, os municípios continuam a enfrentar as dificuldades financeiras relatadas na exposição de motivos da MP 533/2011, exposição esta que fundamentou a própria criação do EI Manutenção.

### Proposta de Encaminhamento

352. Em razão disso, entende-se adequado **recomendar** ao MEC e ao FNDE que:

a) compatibilizem as solicitações de liberação financeira feitas à STN e a execução orçamentário-financeira da ação 00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil aos pedidos de apoio referentes ao EI Manutenção, de modo que as transferências aos municípios sejam feitas o mais rápido possível, idealmente antes que a escola passe a receber recursos do Fundeb, sob risco de a intempetividade das transferências resultar na ineficácia da ação federal; e

b) avaliem a oportunidade e conveniência de instituir critério de priorização para o atendimento das solicitações de apoio financeiro feitas no âmbito do EI Manutenção, de modo que, entre pedidos feitos em datas próximas, sejam priorizados os oriundos de municípios com menor arrecadação tributária própria, a fim de que o apoio financeiro da União se dirija preferencialmente aos entes com menor capacidade de garantir o funcionamento regular das novas unidades de educação infantil.

## 7. Análise dos comentários dos gestores

353. Em atendimento ao item 185 do Manual de Auditoria Operacional do TCU, versão preliminar deste relatório (peça 77) foi encaminhada aos gestores dos órgãos e entidades auditados (MEC, FNDE, Inep e MDS), para que, antes da apreciação e publicação do relatório, apresentassem comentários aos achados, análises e conclusões feitos pela equipe de auditoria (ofícios e ciências de comunicação às peças 78 a 101).

354. O **Ministério da Educação** se manifestou por meio das Secretarias de Educação Básica (SEB), de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), informando que:

a) presta assistência técnica aos estados, Distrito Federal e municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação de seus respectivos planos de educação, em consonância com o PNE, contribuindo para a coesão da política educacional entre os entes federados (peça 105, p. 3, itens 2-3);

b) retomou os debates acerca da instituição do Sistema Nacional de Educação e está promovendo a recomposição da Instância Permanente de Negociação Federativa, abordados na seção 3.1 deste relatório (peça 105, p. 3-4, itens 4-6);

c) no tocante ao levantamento da demanda, tratado na seção 4.1, enviou questionário eletrônico às secretarias municipais de educação demandando informações sobre o assunto. As respostas obtidas estariam em fase de análise para identificação das necessidades dos municípios. Após essa identificação, o MEC estaria apto a formular estratégias de apoio técnico (peça 105, p. 5, item 1.1);

d) sobre a definição de metas de expansão da rede pública de creches e pré-escolas (seção 4.2), salienta a importância de a educação infantil ser contemplada nas discussões sobre o financiamento do ensino, como as referentes ao Fundeb e ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), na medida em que a viabilidade da expansão da rede está associada à garantia de recursos financeiros (peça 105, p. 5, item 1.2);

e) quanto à busca ativa (seção 5.1), o Ministério integra, desde junho de 2017, 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) (peça 105, p. 5, item 1.3). Trata-se de plataforma eletrônica criada para apoiar os governos locais na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão ([buscaativaescolar.org.br](http://buscaativaescolar.org.br)).

355. Consta-se que o Ministério não apresentou objeções ao relatório preliminar. Pelo contrário, o fato de a Pasta ter coletado informações sobre o levantamento da demanda realizado nos municípios, a fim de subsidiar a definição de estratégias de apoio técnico pelo governo federal, pode ser entendido como uma etapa preparatória à expedição de orientações sobre o assunto, tal como recomendado no item 164, 'a'.

356. Além disso, o MEC entendeu como 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, respectivamente, nos itens 310 e 311 (peça 105, p. 7, item 6).

357. O **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** também não demonstrou contrariedade às análises e conclusões da auditoria, concordando, inclusive, com a sugestão de alteração do período de vigência do Plano de Ações Articuladas (PAR) para que seu início coincida com o dos mandatos eletivos municipais (peça 104, p. 2). A manifestação do FNDE corrobora a informação trazida pelo relatório de que, com a mudança das gestões nos municípios ocorrida em 2017, foi necessário refazer a etapa de diagnósticos do PAR (peça 104, p. 2).

358. Ainda a respeito do Plano de Ações Articuladas, o FNDE comunica que, no ciclo 2016-2019, foi disponibilizado novo formulário aos entes que solicitam apoio para obras de infraestrutura. O formulário requisita a elaboração, pelo ente, de estudo de demanda que permita avaliar a real necessidade **da obra** (peça 104, p. 2). Confirma-se, aqui, o entendimento exposto pela equipe de auditoria nos itens 145 e 146, de que o estudo solicitado se limita à demanda próxima ao local da obra.

359. Por fim, no que se refere ao EI Manutenção, a entidade informa que a análise dos pedidos de apoio financeiro é feita pela SEB, e que somente após a aprovação do pleito pela Secretaria de Educação Básica é que o FNDE pode transferir os recursos aos municípios (peça 104, p. 2). Por esse motivo, fez-se um pequeno ajuste às recomendações concernentes à execução orçamentário-financeira do EI Manutenção e à priorização das solicitações de apoio (item 352), a fim de que estes encaminhamentos sejam dirigidos conjuntamente ao MEC e ao FNDE.

360. Por seu turno, o **Inep** tece comentários acerca do levantamento da demanda e da busca ativa. Na opinião do Instituto, o conhecimento da população na faixa etária correspondente à educação infantil é possibilitado pelo Censo Demográfico, a cargo do IBGE (peça 106, p. 5, item 4). Uma vez que o Censo é realizado a cada dez anos, restariam as seguintes possibilidades de atuação pelo setor público:

a) produção de estimativas populacionais no interstício de realização do Censo, especialmente nas regiões com estabilidade demográfica; e

b) 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’ (peça 106, p. 5-6, itens 5 e 7).

361. Já as ações de responsabilidade do Inep, notadamente o Censo da Educação Básica, poderiam auxiliar o gestor municipal a monitorar a permanência dos alunos **que frequentam a escola**, ou, no máximo, a identificar aqueles que, outrora matriculados, evadiram ou abandonaram os estudos (peça 106, p. 5-6, itens 6 e 7).

362. Percebe-se que as manifestações do Instituto não ilidem as análises produzidas pela equipe de auditoria. Com efeito, ao se recomendar que o MEC expeça orientações sobre o levantamento da demanda, **indicando possíveis processos e instrumentos de trabalho** (item 164, ‘a’), abre-se a possibilidade de o Ministério induzir a realização de estimativas populacionais pelos municípios mediante orientação detalhada.

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

364. Sobre a capilaridade da rede de proteção e assistência social do município, a qual o tornaria mais bem qualificado para promover a busca ativa, reputa-se que o comentário se alinha com as observações contidas no relatório, que destaca, entre as intervenções federais propícias a fomentar a busca ativa, os programas Criança Feliz e BPC na Escola, os quais, embora coordenados pelo governo federal, contam com agentes locais para identificar as crianças a serem assistidas (ver itens 253-255 e 259-262).

365. Quando se propõe que seja instituída ação análoga ao BPC na Escola, mediante cruzamento de dados entre o Censo Escolar e o CadÚnico, para identificar as crianças de zero a cinco anos que constam do CadÚnico, mas não do Censo Escolar (item 268, ‘a’), não se pretende transferir a responsabilidade pela execução da busca ativa dos municípios para a União. O que se quer é aproveitar os instrumentos de que dispõe o governo federal para, de forma coordenada, auxiliar os municípios no esforço de identificar e matricular as crianças carentes fora da escola.

366. Aliás, em seus comentários ao relatório preliminar, o **Ministério do Desenvolvimento Social** afirma 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 (peça 102, p. 6-7, itens 13-15).

367. O MDS também considera positiva a inclusão das 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, sobre a questão, o órgão manifesta algumas ponderações:

a) primeiro, que a extensão do acompanhamento da frequência escolar às crianças de quatro a cinco anos, mediante alterações normativas sobre as condicionalidades do PBF, implica ‘também a extensão das repercussões sobre os benefícios para famílias com crianças de quatro e cinco anos que descumprirem a condicionalidade’ (peça 102, p. 5, item 9). Devido aos efeitos que essas alterações podem ocasionar (os quais ultrapassam a esfera direta da educação ou da assistência social), as atualizações normativas fogem à competência do MDS, devendo ser promovidas pela Presidência da República e pelo Congresso Nacional (peça 102, p. 5-6, item 10);

b) segundo, a inclusão das crianças de quatro a cinco anos na sistemática de acompanhamento da frequência escolar deve considerar, por um lado, as dificuldades de implementação da sistemática para esse público e, por outro, as condições concretas das redes que ofertam a educação infantil, pois a inclusão cria novas responsabilidades para entes, estabelecimentos de ensino e para o MEC. Por essa razão, o MEC deveria avaliar a viabilidade de expandir o público monitorado (peça 102, p. 6, item 10);

c) por último, na opinião do MDS, não faz sentido acompanhar a frequência escolar das crianças de zero a três anos, na medida em que se trata de comportamento facultado às famílias (peça 102, p. 6, item 11).

368. Ante a primeira ponderação, fez-se pequena mudança no encaminhamento atinente às alterações normativas do PBF, passando a recomendação a ser dirigida à Casa Civil da Presidência da República (item 310). Já a terceira consideração feita pelo MDS resultou em mudanças pontuais na seção 5.3, que agora trata da falta de acompanhamento da frequência escolar pelo Sistema Presença somente para as crianças na faixa etária entre quatro e cinco anos de idade.

369. Por fim, entende-se que a segunda ponderação do MDS, referente às eventuais dificuldades técnicas para se implementar a ampliação do público acompanhado, deve ser vista e enfrentada como decorrência natural do processo de ampliação. Isto é, acatando a recomendação do Tribunal, o MEC naturalmente se articulará e capacitará os demais atores envolvidos, de modo a superar eventuais dificuldades, assim como o fez anteriormente, quando da implantação da sistemática de monitoramento das condicionalidades do Bolsa Família. Ademais, o próprio Ministério da Educação se manifestou pela possibilidade do acompanhamento, desde que fossem promovidas as devidas alterações legislativas (peça 105, p. 7, item 6). Portanto, esta ponderação do MDS não ensejou mudanças no relatório.

#### **8. Sobre os encaminhamentos dos relatórios das secretarias regionais**

370. Conforme mencionado na seção 'Metodologia', cada secretaria regional participante desta FOC elaborou relatório próprio (item 20). Na fase de planejamento, foi acordado que o escopo de análise definido para o relatório consolidador serviria, para as regionais, como um escopo 'mínimo', sendo facultado a cada uma delas ampliar o campo de análise, se assim julgassem oportuno e conveniente. Dessa forma, em alguns casos, as regionais avaliaram questões além das tratadas neste relatório, como, por exemplo, problemas na contratação e execução de obras do Proinfância em seus respectivos estados.

371. Por essa razão, enquanto algumas propostas de encaminhamento feitas pelas regionais dizem respeito a problemas analisados neste relatório, outras propostas fogem ao escopo dele. Assim, para evitar a sobreposição de encaminhamentos, foi decidido que, no âmbito de cada processo individual, serão consideradas, para fins de análise da Ministra Relatora, somente as propostas que versarem sobre assuntos não tratados neste relatório consolidador. As demais propostas consignadas nos relatórios regionais são tidas como incorporadas ou exauridas neste relatório.

#### **9. Conclusão**

372. O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, reforçou as esperanças de melhorias na oferta e na qualidade do ensino brasileiro, especialmente no da rede pública. O Plano é composto por diretrizes, metas e estratégias cuja concretização depende da articulação entre os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), além do envolvimento de órgãos das áreas de educação, assistência social, saúde, entre outros. O PNE 2014-2024 também estimula a participação da sociedade civil e das famílias na promoção de uma educação mais equânime, inclusiva e de qualidade.

373. Passados mais de três anos da aprovação do atual PNE, observam-se avanços ainda tímidos ante os desafios representados pelas vinte metas e 254 estratégias contidas no Plano. No tocante à Meta 1, foco deste trabalho, estima-se que **o objetivo de universalizar a pré-escola até 2016 não foi cumprido a tempo** (item 40). Além disso, o aumento da taxa de atendimento escolar das crianças de quatro a cinco anos, observado no decênio 2004-2014, decorre em grande medida de mudanças demográficas, indicando que o poder público deve ampliar seus esforços para a promoção do acesso à educação infantil (itens 42-43).

374. Sobre as responsabilidades pela implementação dos compromissos elencados na Meta 1 e em suas estratégias, **não há uma definição formal e clara acerca das atribuições de cada esfera de governo** (item 66). Deve-se lembrar que, embora caiba aos municípios a oferta de educação infantil, à União e aos estados compete a prestação de assistência técnica e financeira. Além disso, muitas estratégias da Meta 1 não dizem respeito à oferta educacional propriamente dita (entendida como a disponibilização de vagas), mas têm por objeto insumos diversos, como a formação de professores e a realização de avaliações institucionais.

375. Nesse sentido, destacam-se as estratégias cuja implementação deve ser realizada mediante regime de colaboração. Ocorre que a operacionalização desse regime também não está claramente assentada, em razão da **não implantação do Sistema Nacional de Educação e do não funcionamento, na prática, da instância permanente de negociação e cooperação interfederativa** (itens 71 e 73). Previstas na Lei 13.005/2014, essas instâncias têm a incumbência de articular os sistemas de ensino em prol da efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Contudo, até o momento, não 'saíram do papel'.

376. Cumpre ressaltar que a inexistência do SNE e o não funcionamento da instância de negociação contribuem para a desorganização ou falta de implementação de várias atividades avaliadas nesta auditoria. Em outras palavras, são causas de muitos dos achados identificados neste trabalho.

377. No tocante ao planejamento da oferta, constatou-se que **aproximadamente metade dos municípios pesquisados não realiza levantamento da demanda por educação infantil** (Estratégias 1.3 e 1.16), de forma que, nesses casos, resta prejudicado o planejamento da expansão da oferta (item 109). Com vistas a orientar os municípios a realizar o aludido levantamento, o Ministério da Educação elaborou nota técnica sobre o assunto. No entanto, ao se analisar a nota, verifica-se que seu conteúdo é insuficiente para prestar a orientação necessária e para cumprir com os preceitos da Estratégia 1.4 (item 129).

378. Por sua vez, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação também possui iniciativa visando estimular a realização do levantamento da demanda. A iniciativa, porém, se restringe a exigir, do município que solicita uma nova unidade escolar do Proinfância, o estudo da demanda próxima ao local de implantação da escola, a fim de justificar sua construção (itens 145-146). Não se trata, portanto, do levantamento da demanda existente em todo o município.

379. Ainda no que se refere à demanda por educação infantil, foi verificado que **boa parte dos municípios pesquisados não dá publicidade às listas de espera por vaga na rede pública** (Estratégia 1.16), o que dificulta o controle social dos cadastros de reserva e facilita a prática de direcionamentos escusos na distribuição das vagas (itens 154-155).

380. Além de não realizarem o levantamento da demanda, e talvez em razão disso, **muitos dos entes pesquisados não definiram metas de expansão da rede pública de creches e pré-escolas** (Estratégia 1.1), com base em planejamento que, por um lado, leve em consideração o número de crianças fora da escola e o volume de recursos necessários à expansão e manutenção do atendimento, e, por outro, objetive alcançar as taxas de atendimento previstas na Meta 1 nos prazos por ela especificados (itens 171-173).

381. À época dos trabalhos de campo, o governo federal, na figura do FNDE, também não dispunha de estimativa acerca da quantidade de novas escolas do Proinfância a serem construídas nos próximos anos. A ausência de estimativa decorre de atrasos na implementação do novo ciclo do Plano de Ações Articuladas (item 179).

382. Quanto às estratégias voltadas para a redução das desigualdades educacionais, alerta-se para o **aumento da disparidade de acesso à creche, verificado nos últimos anos, entre as crianças oriundas das famílias mais ricas e as oriundas das famílias mais pobres**, em contraposição ao objetivo traçado na Estratégia 1.2, de redução dessa disparidade (itens 272-274). Mesmo diante desse cenário, verificou-se que, **em regra, os municípios pesquisados não adotam quaisquer critérios para priorizar as crianças mais vulneráveis no acesso às vagas da rede pública** (item 276).

383. Por mais que se alegue que a educação é direito de todos e que, por isso, não deveriam ser feitas distinções no acesso à rede pública de ensino, vale lembrar que, em respeito ao princípio da isonomia (tratar desigualmente os desiguais na exata medida de suas desigualdades), a atuação estatal deve ser direcionada sobretudo àqueles que dela mais necessitam (itens 282-283).

384. A auditoria também constatou que **grande parte dos entes pesquisados não realiza processo de busca ativa por crianças na faixa etária correspondente à educação infantil** (Estratégia 1.5), muitas vezes por desconhecimento ou falta de orientação sobre o processo (itens 214 e 217). Ressalte-se que a busca ativa visa identificar e trazer para a escola as crianças que nela não se encontram. Nesse contexto, o público-alvo da busca ativa é constituído principalmente por crianças em situação de grande vulnerabilidade socioeconômica. As análises também permitiram apontar possíveis formas de assistência que a União pode exercer em favor da promoção da busca ativa (itens 252-254 e 258).

385. Averiguou-se, ainda, que **o Sistema Presença, utilizado para acompanhar a frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família, não contempla as crianças matriculadas na educação infantil** (item 293). Por outro lado, a educação básica dos quatro aos cinco anos de idade (pré-escola) foi tornada obrigatória a partir de 2016, de modo que as condicionalidades do Bolsa Família deveriam prever (e o Sistema Presença acompanhar) a frequência à escola das crianças beneficiárias nessa faixa etária. À luz da obrigatoriedade constitucional de universalização da pré-escola, os normativos que regem o PBF e o Sistema Presença se encontram manifestamente desatualizados (itens 301 e 308).

386. Por fim, ao avaliar o EI Manutenção, apoio financeiro concedido pela União aos municípios a fim de garantir o funcionamento inicial dos novos estabelecimentos de educação infantil construídos com recursos do Proinfância, constatou-se que **as transferências financeiras não são realizadas em prazo razoável**: em

alguns casos, o repasse de recursos ocorre mais de dois anos após a solicitação do apoio, quando a unidade escolar já passou a ser financiada pelo Fundeb (itens 342-344). A intempestividade na concessão do auxílio federal põe em xeque o próprio cumprimento da finalidade do EI Manutenção, a saber, suprir de recursos os entes contemplados com escolas do Proinfância para que eles possam dar início às atividades dessas escolas.

387. Ante o cenário encontrado, os encaminhamentos consignados neste relatório têm por objetivo provocar o Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social e a Casa Civil da Presidência da República a serem indutores da efetivação dos compromissos pactuados no PNE relativos à educação infantil. Tais órgãos são instados a promover melhorias em programas, sistemas e ações federais relacionados direta ou indiretamente a estratégias da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, como, por exemplo, o Proinfância, o EI Manutenção, o Bolsa Família, o Simec e o Sistema Presença.

388. Espera-se que a adoção das medidas exaradas pelo Tribunal de Contas da União contribua para a concretização das atividades elencadas no PNE, para o incremento das taxas de cobertura da educação infantil, para a redução das desigualdades de acesso e permanência na escola e, em última análise, para o alcance das metas de universalização da pré-escola e de ampliação do atendimento em creches, conforme preconizado na Meta 1.

389. Finalmente, para auxiliar o monitoramento do cumprimento das recomendações do acórdão que vier a ser proferido, será proposta determinação aos gestores para que encaminhem ao Tribunal plano de ação para implementação das medidas recomendadas.

#### **10. Proposta de encaminhamento**

390. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 250, incisos II e III, do Regimento Interno, **determinar** ao Ministério da Educação, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Casa Civil da Presidência da República que encaminhem ao TCU, no prazo de noventa dias, plano de ação para implementação das recomendações propostas nos itens a seguir, indicando prazo e unidade responsável pela implementação de cada recomendação considerada conveniente e oportuna, e justificativa para a não implementação de cada recomendação considerada não conveniente ou não oportuna:

a) ao **Ministério da Educação** e ao **Ministério do Desenvolvimento Social** que:

a.1) adaptem o Sistema Presença a fim de que este passe a monitorar também a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família que tenham entre quatro e cinco anos de idade, à luz da obrigatoriedade da universalização da pré-escola prevista na Emenda Constitucional 59/2009; e

a.2) instituem ação nos moldes do Programa BPC na Escola, efetivado por meio do cruzamento anual de dados entre o Censo Escolar e o CadÚnico, a fim de identificar as crianças de zero a cinco anos constantes do CadÚnico que não se encontram matriculadas na rede regular de ensino, estimulando os entes federados a promover a matrícula dessas crianças e a identificar as principais causas para sua exclusão escolar;

b) ao **Ministério da Educação** e ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** que:

b.1) ampliem os esforços de divulgação acerca da existência e operacionalização do EI Manutenção, a fim de que a possibilidade de solicitação do apoio financeiro seja amplamente conhecida pelos gestores municipais e do Distrito Federal;

b.2) compatibilizem as solicitações de liberação financeira feitas à Secretaria do Tesouro Nacional e a execução orçamentário-financeira da ação 00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil aos pedidos de apoio referentes ao EI Manutenção, de modo que as transferências aos municípios sejam feitas o mais rápido possível, idealmente antes que a escola passe a receber recursos do Fundeb, sob risco de a intempestividade das transferências resultar na ineficácia da ação federal;

b.3) avaliem a oportunidade e conveniência de instituir critério de priorização para o atendimento das solicitações de apoio financeiro feitas no âmbito do EI Manutenção, de modo que, entre pedidos feitos em datas próximas, sejam priorizados os oriundos de municípios com menor arrecadação tributária própria, a fim de que o apoio financeiro da União se dirija preferencialmente aos entes com menor capacidade de garantir o funcionamento regular das novas unidades de educação infantil;

c) ao **Ministério da Educação** que:

c.1) 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;

c.2) expeça orientações ao Distrito Federal e aos municípios acerca do levantamento da demanda por educação infantil, indicando boas práticas e possíveis processos e instrumentos de trabalho para:

c.2.1) a adequada aferição da demanda local;

c.2.2) a utilização das informações aferidas para a verificação do atendimento da demanda e para o planejamento da expansão da oferta, à luz dos compromissos e prazos previstos na Meta 1 do Plano Nacional de Educação;

c.2.3) a promoção da publicidade da relação de crianças atendidas e das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil, especialmente sua disponibilização na rede mundial de computadores;

c.3) promova estudos e debates com os entes federados, bem como com os atores que julgar pertinentes, a fim de propor soluções para:

c.3.1) a superação de dificuldades relacionadas ao levantamento da demanda em municípios com grande extensão territorial ou de grupos populacionais específicos, como indígenas, quilombolas e populações itinerantes, de modo que todos sejam contemplados pelo levantamento;

c.3.2) dirimir ou minimizar eventuais conflitos que possam surgir entre demandantes de vaga na rede pública de educação infantil com a publicidade das listas de atendidos e de espera;

c.4) crie rotina de trabalho para a atualização periódica das informações constantes do ‘Mapa de expansão das creches’, disponível no módulo público do Simec, a partir, por exemplo, das informações coletadas por meio do Plano de Ações Articuladas, a fim de que o Mapa se fortaleça enquanto instrumento de gestão e transparência;

c.5) defina e normatize critérios de priorização dos pedidos de construção de novas unidades escolares do Proinfância com base em estimativa dos déficits de atendimento escolar dos municípios solicitantes, a exemplo do que foi realizado no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração de Crescimento;

c.6) expeça orientações ao Distrito Federal e aos municípios definindo o conceito de busca ativa no âmbito da educação infantil, demonstrando a importância de sua implementação, e indicando possíveis práticas e arranjos institucionais para a sua efetivação, a exemplo das instruções operacionais emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social;

c.7) oriente, de modo detalhado, os gestores distritais e municipais a utilizar os registros administrativos de que dispõem, especialmente os do Cadastro Único e os da rede municipal de educação, para identificar, por meio do cruzamento de dados, crianças de zero a cinco anos que estejam fora da escola;

c.8) expeça orientações aos municípios explicitando a responsabilidade destes para com a redução da desigualdade no acesso à creche, disposta na Estratégia 1.2 do PNE, e indicando possíveis iniciativas para a sua efetivação, como, por exemplo, a adoção de critérios de priorização no acesso às creches públicas, com base na renda familiar das crianças demandantes, privilegiando aquelas com menor poder econômico;

d) ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** que ajuste o período de vigência dos próximos ciclos do Plano de Ações Articuladas (PAR), de modo que seu início coincida com o dos mandatos municipais, a fim de que o diagnóstico das redes locais, primeira etapa do ciclo do PAR, seja feito pelos governos locais tão logo assumam seus mandatos; e

e) à **Casa Civil da Presidência da República** que avalie a oportunidade e conveniência de alterar os normativos que regem o Programa Bolsa Família, a fim de que ele preveja, entre suas condicionalidades, a adequada frequência escolar dos beneficiários entre quatro e cinco anos de idade, tendo em vista a obrigatoriedade de universalização da pré-escola estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009.

391. **Encaminhar** aos seguintes órgãos e entidades cópia do presente relatório, bem como do Voto e do Acórdão que vierem a ser prolatados, para conhecimento e adoção de medidas que entenderem adequadas: Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM).”

É o relatório.