



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 63, DE 2018

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Requerimento da Comissão de Educação nº 43, de 2018, da Senadora Lúcia Vânia, que Requeiro, nos termos do Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte avalie a política pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.

**PRESIDENTE:** Senadora Lúcia Vânia

**RELATOR:** Senador Pedro Chaves

11 de Dezembro de 2018



SENADO FEDERAL

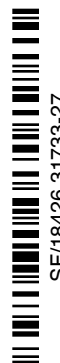
**RELATÓRIO Nº                   , DE 2018**  
**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**

**Avaliação de Políticas Públicas**  
(Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal)

**A META 1 DO PLANO NACIONAL DE**  
**EDUCAÇÃO 2014-2024**  
**(EDUCAÇÃO INFANTIL)**

Presidente: Senadora **LÚCIA VÂNIA**

Relator: Senador **PEDRO CHAVES**



SF/18426.31733-27

## ÍNDICE

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SUMÁRIO EXECUTIVO .....                                                                                                  | 3  |
| Lista de siglas e abreviaturas .....                                                                                     | 6  |
| 1. Introdução .....                                                                                                      | 9  |
| Objetivos, abordagem e estrutura do trabalho .....                                                                       | 13 |
| 2. A educação infantil no Brasil: perspectiva histórica e marcos legais ...                                              | 15 |
| 3. Visão geral da meta 1: indicadores e dimensões centrais .....                                                         | 22 |
| 4. Programas e ações federais de destaque (2014-2018) .....                                                              | 35 |
| a. Proinfância .....                                                                                                     | 35 |
| b. Programas de Apoio à Educação Infantil .....                                                                          | 49 |
| c. Criança Feliz .....                                                                                                   | 56 |
| d. Busca Ativa e Levantamento de Demanda .....                                                                           | 58 |
| e. BNCC da Educação Infantil .....                                                                                       | 62 |
| f. Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) .....                                                                  | 64 |
| 5. Temas estruturantes do PNE e intervenientes na meta 1: governança<br>federativa, financiamento e judicialização ..... | 65 |
| 6. Conclusões e recomendações .....                                                                                      | 71 |
| Recomendações .....                                                                                                      | 75 |
| Referências .....                                                                                                        | 79 |
| Anexos .....                                                                                                             | 83 |
| Reuniões técnicas e entrevistas (agosto-outubro/2018) .....                                                              | 83 |
| Compilação dos relatórios de gestão do MEC (2015-2017) .....                                                             | 84 |



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório apresenta o resultado do trabalho de avaliação de políticas públicas desenvolvido pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), de acordo com o Requerimento nº 43, aprovado em 19 de junho de 2018. O trabalho dedicou-se a avaliar o cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que assim dispõe:

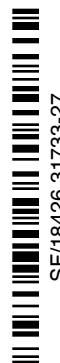
*Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.*

A referida meta e suas dezessete estratégias integram a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE 2014-2024.

Com base em análise documental e entrevistas com gestores públicos e representantes da sociedade civil, buscamos delinear o quadro da educação infantil no Brasil, mapeando os principais programas federais, bem como avanços e gargalos para o andamento da meta. Nas conclusões, apresentamos recomendações voltadas para promover seu cumprimento.

Estruturamos nosso relatório da seguinte forma. De início, refletimos sobre o histórico da educação infantil no País, que deixou de ser compreendida como responsabilidade exclusiva das famílias para integrar a agenda da área de educação, onde as visões de cuidado e educação combinam-se no conceito de proteção integral da primeira infância. Os marcos legais do setor são também apresentados nessa seção.

Em seguida, abordamos as estratégias da meta 1 a partir de três dimensões centrais: acesso, equidade e qualidade. Utilizando os dados



divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), discutimos as tendências de ampliação da matrícula, destacando que a universalização da pré-escola ainda não ocorreu e que o atingimento do percentual de cobertura proposto para a creche requer esforço considerável de inclusão de crianças de 0 a 3 anos. No tocante à equidade, destacamos a preocupante situação da creche, em que, diferentemente da pré-escola, o quadro de expansão da matrícula tem sido acompanhado do aumento da desigualdade, exigindo a implementação de políticas públicas direcionadas a impulsionar o acesso das crianças mais pobres. Em relação à qualidade, apontamos a existência de programas e iniciativas recentes dotados de relevância, ainda que às vezes com atraso, relacionadas à avaliação e ao currículo da educação infantil. Contudo, destacamos uma lacuna importante na adoção de um padrão mínimo nacional.

Na sequência, destacamos iniciativas federais diretamente relacionadas ao tema: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); o chamado EI-Manutenção, que custeia novas unidades e turmas de educação infantil; o programa Brasil Carinhoso; o programa Criança Feliz; as ações relacionadas a busca ativa e levantamento de demanda manifesta. Além de descrever suas características e objetivos, buscamos identificar questões relacionadas à implementação e execução orçamentária dessas iniciativas, bem como achados oriundos de consistentes trabalhos de auditoria do TCU e da CGU que trazem informações da maior relevância sobre esses programas e ações.

Destacamos ainda como iniciativas importantes relacionadas à meta 1 do PNE, o processo de elaboração e de implementação da Base



Nacional Comum Curricular (BNCC) e a provável implementação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) em 2019.

Posteriormente, tecemos breves considerações sobre três temas fundamentais para a implementação da meta: a governança federativa, o financiamento e a judicialização. Quanto à governança federativa, destacamos a ausência de matriz de responsabilidades no PNE, o atraso na definição legal do Sistema Nacional de Educação (SNE) e as lacunas de funcionamento institucional de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre as esferas de governo. No que se refere ao financiamento, abordamos o Fundeb e seu processo de renovação no Congresso Nacional. Ressaltamos, também, a necessidade de avançarmos no levantamento dos custos reais da educação infantil, enfocando os conceitos de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), incorporados à meta 20 do PNE. Relativamente à judicialização em torno do direito à educação infantil, sublinhamos os efeitos positivos e potencialmente negativos que essa questão pode ensejar, defendendo o envolvimento do Poder Judiciário e do MP na construção de critérios de expansão e priorização de vagas em creche.

Na conclusão, constatamos que o cumprimento da meta de atendimento em creche e pré-escola ao final do prazo de vigência do PNE é viável, mas requer a continuação e o aprofundamento do apoio federal aos entes subnacionais. É fundamental, também, aprender com a experiência para evitar os equívocos e assegurar a eficiência e efetividade das ações. Incluímos, nesse sentido, recomendações dirigidas a diversas instâncias envolvidas no PNE, inclusive a esta Comissão, que integra o rol de instituições formalmente envolvidas em seu monitoramento.

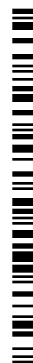


## Lista de siglas e abreviaturas

|         |                                                                        |
|---------|------------------------------------------------------------------------|
| ANEI    | Avaliação Nacional da Educação Infantil                                |
| BNCC    | Base Nacional Comum Curricular                                         |
| BPC     | Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social                |
| CAPES   | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior            |
| CAQ     | Custo Aluno-Qualidade                                                  |
| CAQi    | Custo Aluno-Qualidade inicial                                          |
| CD/FNDE | Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| CE      | Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal              |
| CEB/CNE | Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação             |
| CF      | Constituição Federal                                                   |
| CGU     | Controladoria-Geral da União                                           |
| CLT     | Consolidação das Leis do Trabalho                                      |
| CNE     | Conselho Nacional de Educação                                          |
| COEDI   | Coordenação-Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação       |
| CONSED  | Conselho Nacional de Secretários de Educação                           |
| EC      | Emenda Constitucional                                                  |
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente                                   |
| FEBEM   | Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor                          |



|         |                                                                                                              |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FNDE    | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                                                                |
| FOC     | Fiscalização de Orientação Centralizada                                                                      |
| FUNABEM | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor                                                                      |
| FUNDEB  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação      |
| FUNDEF  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                                              |
| INEP    | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                                       |
| IPTU    | Imposto Predial e Territorial Urbano                                                                         |
| ITR     | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural                                                                |
| LBA     | Legião Brasileira de Assistência                                                                             |
| LDB     | Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional                                                               |
| MDS     | Ministério do Desenvolvimento Social                                                                         |
| MEC     | Ministério da Educação                                                                                       |
| MF      | Ministério da Fazenda                                                                                        |
| MI      | Metodologias Inovadoras                                                                                      |
| MP      | Ministério Público                                                                                           |
| ODS     | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável                                                                     |
| ONU     | Organização das Nações Unidas                                                                                |
| PAC     | Programa de Aceleração do Crescimento                                                                        |





|             |                                                                                                                  |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAR         | Plano de Ações Articuladas                                                                                       |
| PBF         | Programa Bolsa Família                                                                                           |
| PDE         | Plano de Desenvolvimento da Educação                                                                             |
| PEC         | Proposta de Emenda à Constituição                                                                                |
| PLP         | Projeto de Lei Complementar                                                                                      |
| PNAD        | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios                                                                      |
| PNE         | Plano Nacional de Educação 2014-2024                                                                             |
| PNUD        | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                                                |
| Proinfância | Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil |
| RISF        | Regimento Interno do Senado Federal                                                                              |
| SAEB        | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica                                                                 |
| SASE/MEC    | Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação                                    |
| SEB         | Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação                                                          |
| SIMEC       | Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação                                |
| SNE         | Sistema Nacional de Educação                                                                                     |
| STF         | Supremo Tribunal Federal                                                                                         |
| TCU         | Tribunal de Contas da União                                                                                      |
| UNDIME      | União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação                                                             |
| UNICEF      | Fundo das Nações Unidas para a Infância                                                                          |



## 1. Introdução

Este relatório apresenta o resultado do trabalho de avaliação de políticas públicas desenvolvido pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), na sessão legislativa de 2018. Em atendimento ao Requerimento nº 43, aprovado em 19 de junho de 2018, o trabalho dedicou-se a *avaliar a política pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”*.

A referida meta desdobra-se em dezessete estratégias:

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;

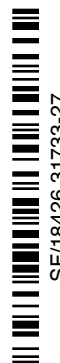
1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

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;

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos,



com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

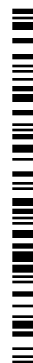
1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;

1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno (a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;

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;

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 3 (três) anos;

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;

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

A avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal deriva do disposto no inciso X do art. 49 da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. No âmbito do Senado Federal, a Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, incorporou a avaliação como efetivo instrumento para as práticas de fiscalização do Poder Legislativo, de modo a permitir acompanhamento mais consistente das políticas públicas adotadas no País, explicitando seus resultados e apresentando a conveniência de se realizarem mudanças de curso, quando necessário.

A avaliação de meta do PNE pela CE tem amparo, ainda, no inciso VI do § 2º do art. 58 da Carta, que dá às Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a atribuição de apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, conforme sua área de competência. Tem esteio, também, no que diz o art. 5º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE 2014-2024. Segundo esse dispositivo, a Comissão é uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica da execução do Plano e do cumprimento de suas metas. Essa tarefa é compartilhada com o Ministério



da Educação (MEC), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação.

Desde o primeiro ano de vigência do PNE, a CE tem realizado audiências públicas periódicas para debater sua implementação e discutir os desafios encontrados no percurso. Além de diversas audiências que tangenciaram questões e temáticas ligadas ao PNE, o colegiado promoveu as seguintes audiências públicas específicas de acompanhamento do Plano:

QUADRO 1: Audiências públicas de acompanhamento do PNE na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal

| <b>Data</b> | <b>Tema/Objetivo</b>                              |
|-------------|---------------------------------------------------|
| 08/07/2015  | Balanço do primeiro ano do PNE                    |
| 08/06/2016  | Avaliar o segundo ano de implementação do PNE     |
| 12/09/2017  | Avaliar os indicadores referentes às metas do PNE |

Ao apresentar este relatório sobre a meta referente à educação infantil, a CE dá mais um passo no esforço de acompanhamento do PNE, cumprindo não só suas atribuições regimentais e legais, mas reafirmando também seu compromisso político com a própria execução do plano decenal. Trata-se de abordagem consentânea com a missão precípua do Parlamento, na medida em que alia a perspectiva da fiscalização com a ênfase política na implementação do macroplanejamento de uma área estratégica para o País: a educação da primeira infância.

No entanto, é forçoso reconhecer que se, por um lado, o escopo adotado dá a esta avaliação ganhos de amplitude, por outro lado, a abrangência da meta limita a profundidade analítica deste relatório. Apesar dessa possível perda de profundidade, julgamos que são expressivos os

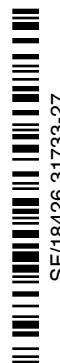


ganhos que se podem alcançar ao colocar o PNE, e em particular a meta 1, sob análise, tendo em vista a importância do Plano para as políticas educacionais e da educação infantil como alicerce de toda a educação básica.

### **Objetivos, abordagem e estrutura do trabalho**

De acordo com o plano de trabalho adotado, o processo de avaliação da meta 1 do PNE na CE buscou alcançar os seguintes objetivos:

1. evidenciar o quadro atual de implementação da meta e de suas estratégias, por meio da compilação de dados e indicadores estatísticos e orçamentários;
2. mapear as principais políticas e programas federais relacionados a cada uma das estratégias da meta;
3. levantar a existência de avaliações sobre essas políticas e programas, desenvolvidas no âmbito da academia, das organizações da sociedade civil e dos órgãos oficiais de controle;
4. verificar o andamento dessas políticas e programas, com prioridade para aqueles de maior impacto no cumprimento da meta;
5. identificar as principais dificuldades para o cumprimento da meta e de suas estratégias;
6. recomendar ações com vistas ao cumprimento da meta e de suas estratégias, identificando boas práticas e sugerindo correções de rumo nas políticas e programas em vigor.



Para tanto, foram compilados e analisados documentos, relatórios, estudos acadêmicos e auditorias internas e externas, publicados por diversas organizações de relevo, de modo a se produzir uma visão sintética de seus achados. Além da análise documental, foram realizadas reuniões técnicas e entrevistas pelas equipes técnicas que nos assessoraram na produção deste relatório com representantes dos órgãos do governo federal e de entidades da sociedade civil diretamente envolvidos na execução e no acompanhamento da meta; com as equipes de auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) que se debruçaram sobre o assunto; e com dirigentes municipais da educação, sob cuja alçada recai a oferta da educação infantil no País.

Essas reuniões e entrevistas formais, detalhadas no anexo, propiciaram diálogos fundamentais para o acesso a informações qualificadas e para o esclarecimento de dúvidas sobre os temas aqui tratados. Assim, a todas as instituições e seus representantes que gentilmente receberam as equipes do Senado Federal e compartilharam informações essenciais para a elaboração do presente relatório, expressamos nossos mais sinceros agradecimentos. Agradecemos também, de modo especial, à União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), que franqueou o acesso dos técnicos envolvidos neste trabalho a seu 7º Fórum Extraordinário, realizado em agosto de 2018, possibilitando a interlocução com diversos gestores municipais das redes de ensino, que certamente enriqueceu a análise apresentada.

O relatório organiza-se da seguinte forma. No capítulo 2, apresentamos o contexto histórico e os marcos legais da educação infantil no País, a fim de situar o ponto de partida da meta 1. No capítulo 3, traçamos o panorama atual da meta, acompanhando sua evolução desde a edição do PNE



e discutindo as inter-relações existentes entre suas dezessete estratégias. No capítulo 4, levantamos as principais ações e programas do governo federal que se destinam a dar cumprimento à meta 1, detalhando seu funcionamento, êxitos e problemas enfrentados, bem como aspectos relacionados à execução orçamentária. No capítulo 5, identificamos temas estruturantes e intervenientes na consecução da meta. Por fim, no capítulo 6, apresentamos nossas conclusões e recomendações para que a meta 1 e suas estratégias efetivamente se materializem na realidade da educação brasileira.

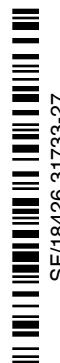
## **2. A educação infantil no Brasil: perspectiva histórica e marcos**

### **legais**

Ao longo da história do Brasil, a educação infantil foi passando da responsabilidade exclusiva das famílias para a atenção da sociedade por meio de instituições religiosas, filantrópicas ou privadas e, finalmente, recebendo a atenção prioritária do Estado no sistema de educação.

Nessa trajetória, destacaram-se duas concepções inicialmente antagônicas, mas que nos últimos anos passaram a ser vistas como complementares: o cuidar e o educar. Passamos a delinear um breve histórico desse processo, com seus principais momentos, valendo-nos principalmente da contribuição de Nunes *et al.* (2011).

Esses autores apontam o início do atendimento da primeira infância no Brasil no século XIX, seguindo os padrões europeus, com instituições assistenciais voltadas para atender os filhos de mães trabalhadoras e crianças desamparadas, órfãs ou abandonadas. Paralelamente, havia os jardins de infância, com caráter educacional, para as crianças de famílias abastadas. No final do século XIX e início do século XX, aparecem as primeiras iniciativas educacionais para a primeira infância





no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas a maioria delas, tanto públicas quanto privadas, inseria-se nas áreas de saúde e assistência social, algumas com tons higienistas.

Em 1922, ocorreu o I Congresso de Proteção à Infância, que propugnou pela aprovação de leis sobre os direitos das crianças. Em 1933, Anísio Teixeira clamava pela necessidade de ir além do cuidado com a saúde e o físico no atendimento das crianças, dando atenção a aspectos educacionais.

Esse processo culminou com a criação de departamentos voltados para a criança no Ministério da Educação e Saúde Pública nos anos 1940 e depois no Ministério da Educação e Cultura, nos anos 1950. Mais à frente, no final dos anos 1960, foi lançado o Plano de Assistência ao Pré-Escolar, voltado para a faixa etária de até 2 anos, que dava enfoque a aspectos de educação e não apenas de saúde, embora as políticas para esse setor se encontrassem no âmbito do Ministério da Saúde e até do Ministério do Trabalho, já que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) determinava que empresas com certo número de mulheres trabalhadoras mantivessem locais para guarda dos filhos em fase de amamentação. A responsabilidade prevista para os empregadores pela CLT poderia ser atendida diretamente ou por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição criada em 1942, que era também responsável pelo atendimento em creches mediante convênios.

Ainda nos anos 1940, surgiu o embrião do que viria a se transformar na Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), do Ministério da Previdência e Assistência Social, nos anos 1960. No âmbito dos estados foram criadas instituições congêneres, as Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM). De acordo com Nunes *et al.* (2011),



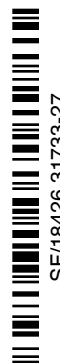
essas instituições frisavam o “aspecto policial-corretivo” em seu modo de atuação.

Foi somente em 1974 que o Ministério da Educação entrou com mais peso na educação infantil, na organização institucional que evoluiu para o que é hoje a Coordenação-Geral de Educação Infantil (COEDI) da Secretaria de Educação Básica (SEB).

O segundo momento de inflexão na educação infantil, conforme Nunes *et al.* (2011), ocorreu no final dos anos 1980, com a mobilização social que contribuiu para a construção de uma nova visão sobre a criança e que levou à inserção do tema na Constituição de 1988. Desse processo participaram diversas entidades e órgãos públicos, cujo protagonismo se consubstanciou no artigo 227 da Constituição em que a percepção da criança como “menor” foi suplantada pelo conceito de criança “cidadã”, pessoa em desenvolvimento que é sujeito de direitos. Foi com fundamento nessa base constitucional que se ergueu o arcabouço legal a partir do qual foram erigidas todas as políticas públicas subsequentes e que inauguram o terceiro momento da educação infantil no Brasil.

Nesse novo cenário, a educação infantil passa a ser, prioritariamente, tema da área de educação, e as visões de cuidado e educação são integradas no conceito de proteção integral. Tanto a legislação quanto a agenda de políticas públicas no Brasil consagraram, assim, a educação infantil como direito.

Atualmente, a educação infantil engloba a creche (para crianças de até 3 anos de idade) e a pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos). Até recentemente, a educação infantil no Brasil compreendia as crianças de 6 anos. A mudança ocorreu em 2006, quando o ensino fundamental teve sua



duração ampliada para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.<sup>1</sup>

Sob o ponto de vista legal, a Constituição de 1988 trata o tema sob duas perspectivas complementares. A primeira apresenta a educação infantil como um direito social (art. 6º e 7º, XXV), a segunda como parte do direito à educação (art. 208, IV). No primeiro caso ela é principalmente uma garantia para os pais e mães trabalhadores; no segundo ela é direito da criança.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), por sua vez, reproduz a visão da educação infantil como direito da criança e dever do Estado, determinando ainda que a escola seja próxima à residência da criança (art. 4º, X). Ademais, estabelece que a competência para oferecer educação infantil é dos municípios, em regime de colaboração com a União e os Estados, em linha com o que determina a Constituição Federal, no art. 211.<sup>2</sup>

Em que pese a educação infantil ser prioritariamente da atribuição administrativa municipal (CF, art. 211, § 2º), a Carta não trata da competência de sua oferta como algo privativo, uma vez que o modelo adotado é o da cooperação. Assim, não é exclusiva dos municípios a obrigação de garantir creche e pré-escola, podendo a União, os Estados e o Distrito Federal também atuarem nessa área. Entretanto, como a prioridade de atuação é dos entes municipais, as demais esferas de governo devem apoiá-los, no âmbito do regime de colaboração (CF, art. 214).

<sup>1</sup> Conforme dispõe a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

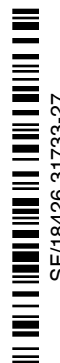
<sup>2</sup> O texto original do § 2º do art. 211 da Constituição dizia: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.” Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, o termo “pré-escolar” foi substituído pela expressão mais ampla “educação infantil”, englobando as creches de modo inequívoco.



Sob o ponto de vista da organização dessa etapa da educação básica, o art. 31 da LDB determina que a carga horária mínima anual seja de oitocentas horas, enquanto o atendimento diário pode ser em tempo parcial, de no mínimo quatro horas, ou integral, de no mínimo sete horas, exigida a frequência mínima de sessenta por cento do total de horas. Nesse mesmo dispositivo legal está estabelecido que a avaliação na educação infantil será feita mediante registro do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de promoção. O art. 62, por sua vez, estabelece que podem atuar nessa etapa da educação básica os professores habilitados em curso de licenciatura plena, admitido como formação mínima o curso normal de nível médio.

Ainda no âmbito legal, há que se destacar a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA estabelece que é dever do Estado o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade” (art. 54, IV), além de dispor sobre a rede de proteção integral prioritária às crianças e adolescentes.

Merece ênfase também a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, e, anteriormente, a EC nº 53, de 2006, que incluiu a educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assegurando recursos para ampliação do atendimento nessa etapa. De fato, a inclusão das creches no Fundeb foi um dos grandes avanços obtidos durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Fundeb no Congresso Nacional, já que a proposta original do Poder Executivo se limitava à pré-escola, deixando o atendimento de 0-3 anos de fora do principal mecanismo de financiamento da educação básica no País.



Mais recentemente, um avanço significativo do ponto de vista legal foi a aprovação da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, com princípios e diretrizes para as políticas para esse público, advogando uma abordagem intersetorial e participativa, com base na integração entre cuidado e educação.

No plano internacional, merecem destaque os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados em 2015 durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o pacto global que os estabeleceu, esses objetivos devem ser atingidos até 2030, de forma a “satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades” (PNUD, s/d). Entre os dezessete ODS, destacamos, no ODS 4, que trata da educação de qualidade, a meta que se relaciona especificamente às políticas públicas para a primeira infância:

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

É no contexto desse arcabouço legal amplo que tem ocorrido a implementação do PNE, instituído pela Lei nº 13.005, de 2014. Resultado de um amplo processo de discussão que envolveu a sociedade civil, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o PNE reservou à educação infantil um lugar de destaque logo em sua primeira meta, com as dezessete estratégias já mencionadas. É necessário recordar, no entanto, que o atual PNE é o segundo elaborado com base no art. 214 da Constituição. No primeiro Plano Nacional de Educação, cuja vigência compreendeu o período de 2001 a 2010, a educação infantil recebeu tratamento em uma meta que previa a ampliação da oferta para chegar a 50% das crianças de 0 a 3 anos e alcançar 80% das



crianças de 4 e 5 anos. Embora este último percentual já tenha sido superado, como mostram os indicadores discutidos adiante, é desalentador perceber que, treze anos depois, o segundo PNE repetiu a mesma meta para a faixa etária de creche.<sup>3</sup>

A visão dominante das políticas públicas para primeira infância atualmente, pois perpassa tanto a legislação, incluindo o PNE, quanto o discurso de gestores e especialistas, é aquela que integra as ações de cuidado e de educação como complementares, atribuindo a responsabilidade por essas políticas para área de educação. De certa forma, essa é uma visão na qual o Brasil é pioneiro, especialmente no que tange à etapa da creche.

Se, no passado, a dicotomia cuidado-educação estava no centro dos debates teóricos, hoje as maiores pressões giram em torno da aceleração do ritmo da vida social e das exigências para que a escola antecipe processos de educação formal que antes só começavam ao final da primeira infância. Assim, de um lado se colocam os defensores de uma educação infantil que realce o respeito ao desenvolvimento natural da criança e que dê centralidade ao “brincar” como meio de desenvolvimento integral, sem antecipar o processo de ensino formal.<sup>4</sup> De outro, sobressaem as pressões de parte da sociedade e de alguns pais, interessados em transformar a primeira infância em uma fronteira a ser explorada, antecipando o aprendizado de competências, habilidades e conteúdos exigidos pelo mundo do trabalho e pela sociedade tecnológica.

---

<sup>3</sup> Assim dizia o PNE I, disposto na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001: “1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.”

<sup>4</sup> Essa é a visão esposada pelo CNE, conforme o Parecer CEB/CNE nº 20, de 11 de novembro de 2009.



A infância idealizada do passado, em que a criança era introduzida no mundo da cultura escolar de forma lenta e mediada pela família, é substituída por outra em que o mundo da produção e da tecnologia parece querer instruí-la e prepará-la para aprender mais antes mesmo de vir ao mundo. Esses são alguns dos dilemas atuais.

Do ponto de vista científico, os estudos da neurociência apontam a primeira infância como um período basilar para o desenvolvimento do cérebro e demonstram que más experiências, privação e insegurança têm consequências negativas que podem se alongar por toda a vida do indivíduo (Schonkoff & Phillips, 2000). De certo modo, a importância que essa etapa da vida tem alcançado na agenda das políticas públicas está relacionada a esses achados, que corroboram a compreensão de que se trata de um momento único e crucial para o desenvolvimento da pessoa, que não pode ser desperdiçado.

### 3. Visão geral da meta 1: indicadores e dimensões centrais

A ampliação do **acesso** à educação infantil é o cerne da meta 1 do PNE. No âmbito da pré-escola, dirigida às crianças de 4 e 5 anos, a meta limita-se a repetir a previsão constitucional de que a cobertura seja universalizada até 2016. Na creche, a meta tem o ano de 2024 como horizonte temporal para que se garanta o atendimento para 50% da população de até três anos.

Vale lembrar que, com a Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), cuja constitucionalidade foi confirmada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>5</sup>, estabeleceu-se a data de 31 de março

---

<sup>5</sup> ADC 17/ ADPF 292

como o referencial de corte etário para a matrícula escolar em todo o País. Assim, a matrícula em pré-escola é devida às crianças que completem 4 anos até aquela data, em cada ano letivo, e a matrícula no ensino fundamental, às que completem 6 anos até a mesma data.

O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2018, é a fonte oficial de informações estatísticas mais atualizadas para o monitoramento das metas do PNE em âmbito nacional. O relatório utiliza a taxa de atendimento escolar por faixa etária como indicador de acompanhamento da evolução da meta 1. Ainda que os dados constantes daquele relatório permitam acompanhar a evolução desse indicador de 2014 a 2016, três primeiros anos de vigência do PNE, optamos por não apresentar esse comparativo porque houve mudança de metodologia entre 2015 e 2016 na pesquisa amostral de onde provêm os dados, o que impõe cautela a qualquer abordagem de comparação imediata.<sup>6</sup>

Em 2016, ano de referência para os dados apresentados pelo Inep, o atendimento em creche havia alcançado cerca de 3,4 milhões de crianças de 0 a 3 anos, o que correspondia a 32% do total (INEP, 2018) de crianças dessa faixa etária. Para atingir a meta estipulada no PNE, seria necessário incluir até 2024 cerca de 1,9 milhão de crianças, considerando-se a população existente em 2016. No tocante às crianças de 4 e 5 anos, a cobertura atingiu 91,5%, o que significa que cerca de 450 mil crianças dessa faixa ainda estavam fora da pré-escola naquele ano (INEP, 2018).

---

<sup>6</sup> Os dados apresentados pelo INEP (2018) sobre o período de 2004-2015 derivam da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) anual, descontinuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já os dados referentes a 2016 provêm da Pnad contínua.

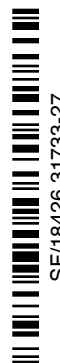




GRÁFICO 1: Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava escola ou creche (Brasil, 2004-2016)

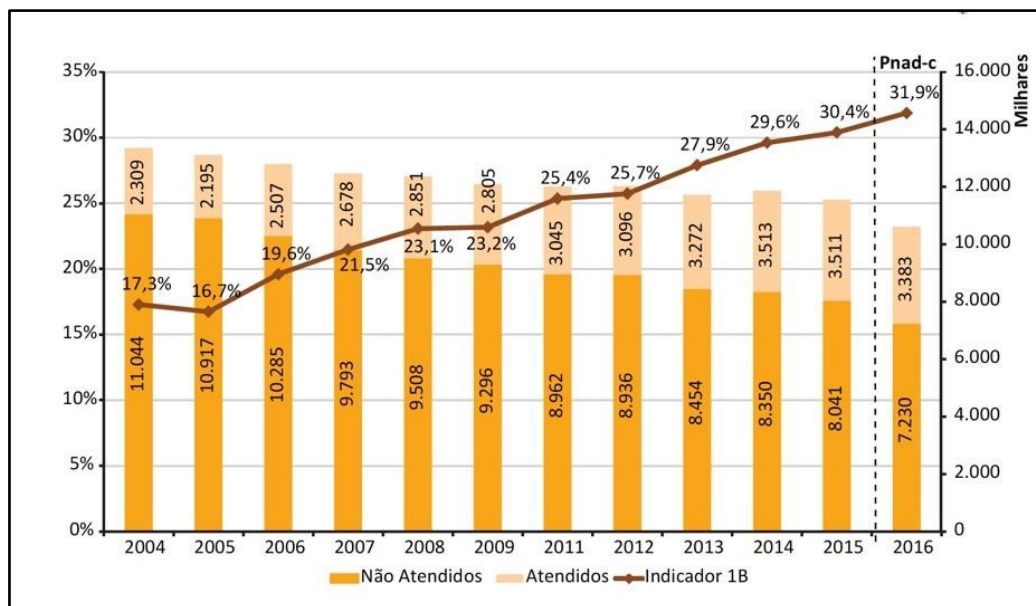
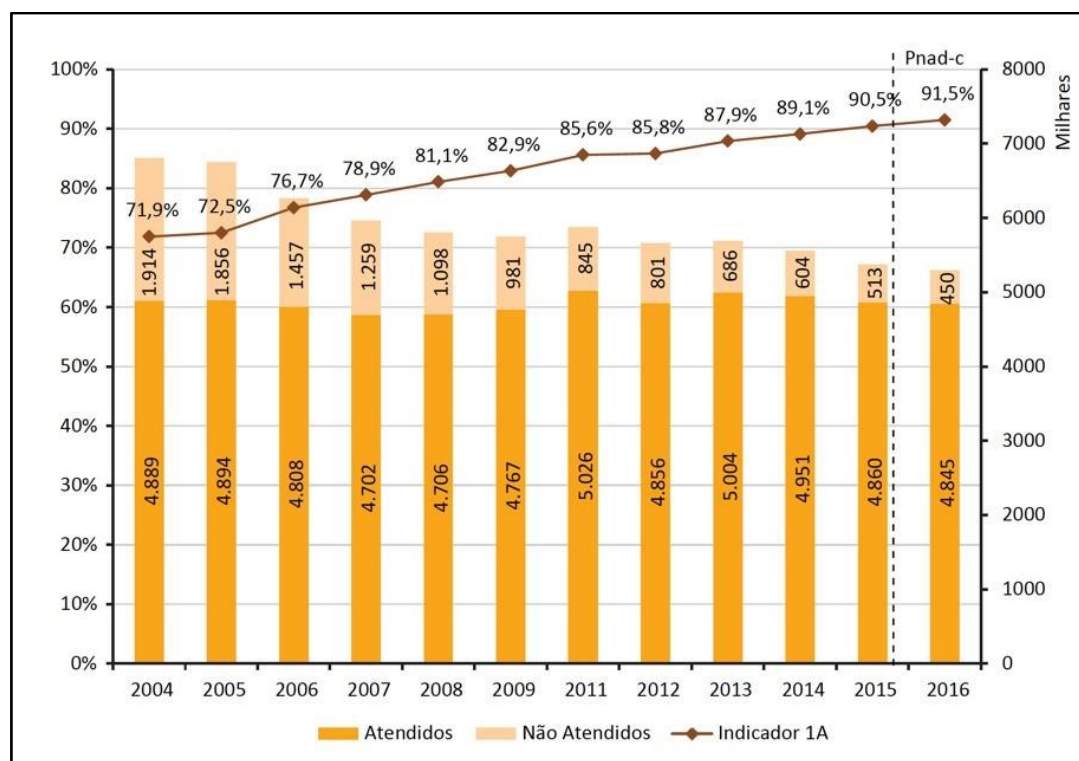


GRÁFICO 2: Número e percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava escola ou creche (Brasil, 2004-2016)



Fonte: INEP (2018)

Em grande medida, o aumento do percentual de cobertura na pré-escola tem-se beneficiado das tendências demográficas, com redução do número absoluto de crianças na população. Assim, o relatório aponta que a universalização dessa etapa será alcançada entre 2018 e 2020, caso se mantenha o crescimento da matrícula experimentado na última década (INEP, 2018). O atraso em relação à determinação da Constituição Federal e à meta do PNE será, portanto, de dois a quatro anos na média nacional.

Há alguns entes, contudo, em que a meta da pré-escola foi praticamente atingida (INEP, 2018). Nos estados da região Nordeste, a matrícula das crianças de 4 e 5 anos avançou de modo notável, chegando a 99,2% no Piauí, 97% no Maranhão e no Ceará e 96,6% no Rio Grande do Norte. As maiores lacunas de atendimento, por outro lado, são registradas no



SF/18426.31733-27

Amapá e no Acre, com percentuais de 76,3% e 77,7%, respectivamente. Chama a atenção, ainda, a situação do Distrito Federal, com apenas 81,7% das crianças na pré-escola, e do Rio de Janeiro, cujo avanço na matrícula, desde 2004, foi de apenas 3,3 pontos percentuais (p.p). Em contraste, o Estado do Tocantins avançou, no mesmo período, expressivos 41,1 p.p.

A situação do atendimento em creche é mais preocupante, mesmo quando se considera a demografia. Embora essa etapa não seja obrigatória, a meta estabelecida pelo PNE requer um esforço considerável para ser atingida. Ainda segundo o INEP (2018), nos estados da região Norte, à exceção de Tocantins, a cobertura em creche encontra-se abaixo de 20% da população de 0-3 anos. As especificidades populacionais e geográficas nesses locais ajudam a explicar essas lacunas de atendimento. Menos compreensível é a situação no Estado de Goiás, com 21,9% da população atendida, e o Distrito Federal, com 25%. Os destaques positivos são os Estados de Santa Catarina e São Paulo, com 46,4% e 44,1% de atendimento, respectivamente. Este último registrou o maior crescimento de cobertura desde 2004, com um avanço de 22,7 p.p. Em Roraima, contudo, no mesmo período, o atendimento chegou a decrescer 1,1 p.p.

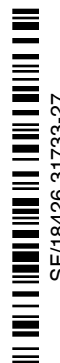
As taxas de atendimento calculadas pelo INEP (2018), infelizmente, não são desagregadas em nível municipal. Considerando a característica amostral da pesquisa de onde provêm os dados, não seria possível fazê-lo. No entanto, uma visão da cobertura da matrícula da educação infantil pelo menos nas capitais e regiões metropolitanas, que são abrangidas pela Pnad, seria um acréscimo bem-vindo aos esforços de monitoramento do PNE pelo governo federal em seu próximo ciclo de monitoramento.



Nesse sentido, vale mencionar que há avanços importantes registrados em diversos municípios brasileiros, ainda que a média nacional esteja distante da meta. O Município de São Paulo, por exemplo, vem sustentando esforços continuados na expansão da educação infantil, ao longo de diferentes administrações. O compromisso político, nesse caso, ganhou lastro a partir de uma decisão judicial em 2013 (Callegari, 2017), levando ao atendimento de mais de 60% das crianças em idade de creche no município em 2018, segundo notícia publicada na imprensa (Folha de São Paulo, 2018).

A ampliação do acesso à educação infantil, sintetizada no *caput* da meta 1, perpassa a maior parte de suas estratégias: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.10, 1.11, 1.15, 1.16 e 1.17. Relacionam-se a essa dimensão as exigências de que os entes federados definam suas próprias metas de expansão das redes públicas; desenvolvam mecanismos e promovam levantamento anual de demanda por creche e busca ativa das crianças na faixa etária da educação infantil, respeitando o direito de opção para a matrícula das menores de 4 anos; mantenham e ampliem, em regime de colaboração, programa nacional de construção e reestruturação de escolas de educação infantil; e articulem a expansão das redes públicas com a oferta de matrículas gratuitas em creches conveniadas. As principais ações do governo federal relacionadas a essas estratégias, em especial o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), e os encaminhamentos no campo do levantamento de demanda e de busca ativa, serão abordados na seção seguinte.

Além do acesso, duas outras dimensões fundamentais se fazem presentes no texto das estratégias da meta 1: a **equidade** e a **qualidade** da educação infantil (Gomes, 2017).



No tocante à equidade, conforme aponta o INEP (2018), a expansão da matrícula na pré-escola na última década foi acompanhada da diminuição da desigualdade verificada nesse indicador em praticamente todas as suas dimensões: regional, urbano/rural, raça/cor e renda. A exceção é a desigualdade por sexo, praticamente inexistente na educação infantil: a taxa de atendimento escolar de meninos e meninas, seja em creches, seja em pré-escolas, é, de fato, bastante similar. Por si só, esse fato alerta para que as desvantagens posteriormente verificadas na escolaridade dos jovens brasileiros do sexo masculino se convertam em objeto de atenção do poder público, e se pensem estratégias voltadas para impedir a evasão e o abandono escolar dos meninos ao longo de sua trajetória na educação básica.

A redução das desigualdades no atendimento na pré-escola sugere que, de modo geral, as crianças brancas, residentes em regiões mais abastadas, nas áreas urbanas, pertencentes a famílias de perfil socioeconômico mais elevado, em grande medida já eram atendidas quando da sanção do PNE. Assim, parcela considerável dos avanços recentes de inclusão escolar nessa etapa se deu junto às camadas mais vulneráveis da população. Embora essa constatação seja essencialmente positiva, é preciso admitir que, infelizmente, ela revela uma característica nefasta do modelo de expansão do atendimento escolar: os mais vulneráveis costumam ser os últimos a serem alcançados.

Essa tendência requer a adoção de medidas específicas e focalizadas voltada para a equidade no acesso à escola. Tome-se como exemplo o processo de universalização do ensino fundamental no final dos anos 1990, impulsionado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEF) e por ações específicas de mobilização do governo federal.

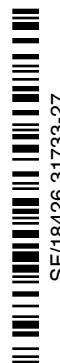


Infelizmente, a causa da universalização da pré-escola não recebeu a mesma ênfase, mesmo tendo sido alçada ao nível constitucional ainda em 2009. Não foram feitas campanhas de informação e mobilização nacional em larga escala, para que a população tomasse conhecimento de seu direito público subjetivo em relação a essa etapa, assegurado a partir de 2016.

Quanto à creche, os avanços recentes, ao contrário do que tem havido na pré-escola, indicam crescimento na desigualdade das taxas de atendimento por região, local de residência, raça/cor e renda (INEP, 2018), aumentando as chamadas “brechas de acesso”, entre as regiões Sul e Sudeste (39,2% e 37,5%), em comparação com o Nordeste (15,8%); entre as áreas urbanas (34,6%) e rurais (17,8%); entre as crianças brancas (35,6%) e negras (28,6%); e aquelas do quintil mais rico (48,2%) e mais pobre da população (22,3%).

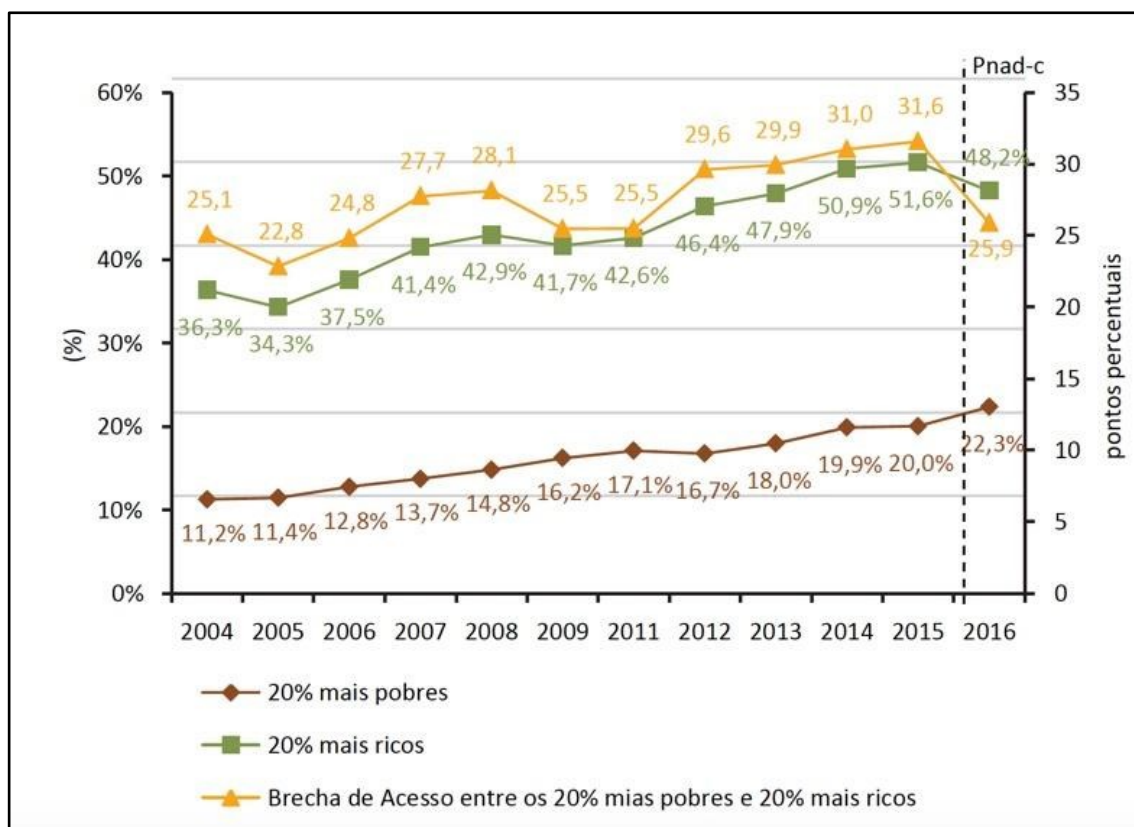
A redução da brecha de desigualdade por renda no atendimento em creche é objeto de uma estratégia específica da meta 1 (1.2). Por se caracterizar como uma verdadeira submeta, e não propriamente uma estratégia de ação, é a única que pode ser diretamente avaliada com base nos dados publicados pelo INEP (2018). O panorama, como já mencionado, vai no oposto do que determina o PNE, o que exige sejam implementadas e continuadas políticas de incentivo para que os municípios deem prioridade ao atendimento em creche das crianças de famílias mais pobres. O programa Brasil Carinhoso, que será analisado na seção seguinte, tinha uma vertente voltada para esse objetivo.

Ainda sobre a desigualdade no acesso a creche por grupos de renda, os especialistas do Inep alertam sobre a necessidade de que se considere o impacto da realidade demográfica. Mesmo havendo melhoria no percentual de atendimento das crianças pertencentes às famílias mais pobres



– que, de fato, dobrou entre 2004 e 2016 – o total de crianças nesse grupo populacional é muito mais elevado do que o total de crianças nos grupos de renda mais alta. O resultado disso é que o esforço necessário para aumentar o percentual de matrícula nessa parcela da população tem que ser necessariamente maior – aproximadamente quatro vezes maior, conforme as estimativas de Simões (2018). Na prática, a meta de atendimento de 50% das crianças de 0-3 anos em creches para o quintil mais rico da população já havia sido atendida em 2014, o que ilustra, novamente, a importância de uma abordagem fortemente progressiva na expansão do atendimento em creches no País.

GRÁFICO 3: Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar *per capita* e brecha de acesso entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos (Brasil, 2004-2016)



Vale mencionar que, além da estratégia 1.2, as estratégias 1.10, 1.11 e 1.14 lidam diretamente com o tema da equidade, na medida em que abordam públicos com vulnerabilidades sociais e especificidades próprias – populações do campo, indígenas, quilombolas, crianças com deficiência e beneficiários de programas de transferência de renda. O programa BPC na Escola é um dos destaques nesse campo.

No que se refere ao fortalecimento do acesso e da permanência de crianças beneficiárias de programas de transferência de renda, em particular, objeto da mencionada estratégia 1.14, vemos espaço para ação legislativa que atualize a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família (PBF), no sentido de explicitar que as condicionalidades relacionadas à frequência escolar para percepção dos benefícios variáveis apliquem-se também às crianças de 4 e 5 anos, matriculadas na pré-escola. Esse ponto, recomendado pelo TCU (2016), contudo, deve ser estudado com cautela, já que as intermitências na frequência escolar se devem, muitas vezes, a situações de vulnerabilidade familiar extremas, com potencial de serem agravadas mediante o corte dos recursos financeiros de que a família depende para sua subsistência. Nada impede, de todo modo, que essa discussão venha a ser aprofundada pelo Parlamento.

Quanto à dimensão da **qualidade**, a estratégia 1.1 refere-se a um “padrão nacional de qualidade”, que considere as peculiaridades locais. A estratégia 1.5 trata da expansão e melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, o que novamente remete ao Proinfância. A estratégia 1.6, que tinha prazo até o segundo ano de vigência do PNE, encontra-se em atraso, mas o governo já anunciou o lançamento da





Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), apresentada na seção seguinte.

As estratégias 1.8 e 1.9 tratam da formação dos professores e da elaboração de currículos e propostas pedagógicas para a educação infantil sintonizadas com as pesquisas pertinentes à área. No que se refere ao tema da formação, Carvalho (2018) aponta que o Censo Escolar de 2017 registrou que 67% dos cerca de 558 mil professores da educação infantil – melhor dizendo, das professoras, uma vez que 97% dos docentes dessa etapa são do sexo feminino – já possuem nível superior, mesmo sendo legalmente admitida a formação em nível médio normal para a categoria. Mais ainda: 17,2% já têm, inclusive, pós-graduação. Ainda que o menor nível de formação exigido para a docência na educação infantil possa funcionar como porta de entrada dos jovens no magistério, caberia discutir se, passadas mais de duas décadas desde a edição da LDB, não seria o caso de encampar definitivamente esse requisito na legislação. Essa perspectiva estaria de acordo com o que almeja o próprio PNE, em sua meta 15, que aspira à formação em nível superior para todos os professores da educação básica.

Para além da continuidade de programas de formação docente apoiados pelo MEC e pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), no campo da qualidade, a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação infantil parece constituir a principal novidade adotada pelo governo federal nos últimos anos.

A estratégia 1.12, por sua vez, vai além do escopo da educação escolar propriamente dita, para tratar da articulação intersetorial para o desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade, por meio de programas complementares de apoio e orientação às famílias. A principal



iniciativa nesse campo é o recém-criado programa Criança Feliz (que encontra fundamento no Marco Legal da Primeira Infância).

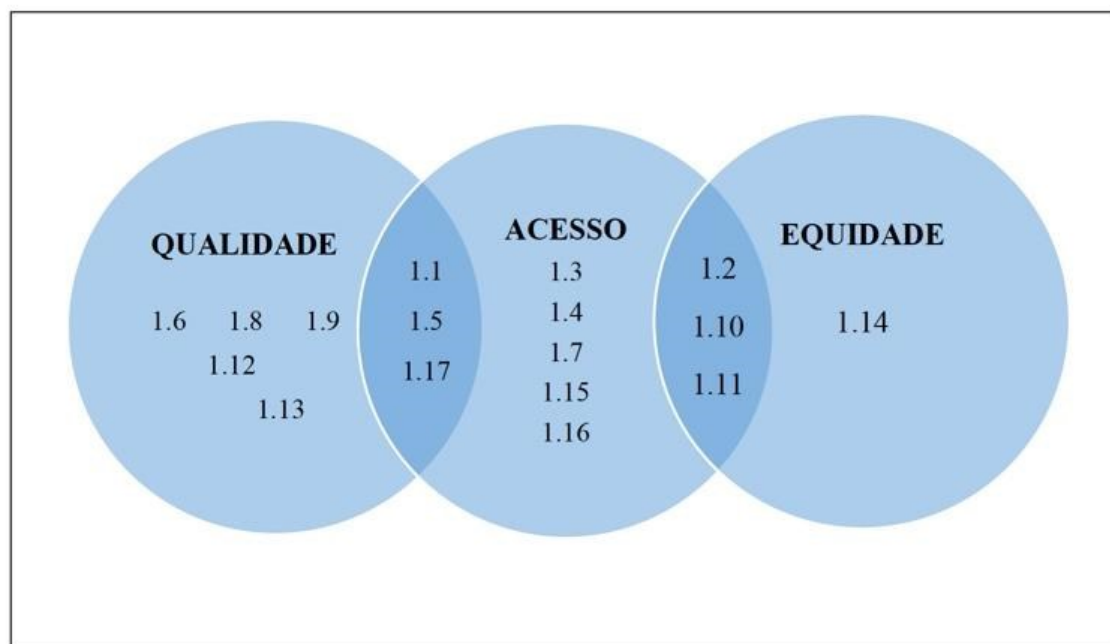
Ainda no aspecto da qualidade, a estratégia 1.13 faz referência a parâmetros nacionais de qualidade na educação infantil, ao preconizar a preservação de suas especificidades e a articulação com o ensino fundamental. A confirmação da constitucionalidade do corte etário para ingresso no 1º ano estipulado pelo CNE talvez seja o maior avanço recente nesse quesito, bem como a abordagem dada pela BNCC à educação infantil.

Finalmente, a estratégia 1.17, que visa a estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças, também se posiciona no terreno da qualidade. Os dados do Censo Escolar permitem saber o percentual de atendimento em tempo integral na educação infantil. Em 2017, do total de matrículas em creche, 58% eram em tempo integral e 42% em tempo parcial. Na pré-escola, contudo, o quadro era menos animador. De um total de 5,1 milhões de matrículas, apenas 11,5% eram em tempo integral. De certa forma, é preciso considerar que o próprio mecanismo de financiamento da educação, alicerçado no Fundeb, não gera os devidos incentivos para a expansão da matrícula em tempo integral. Devido às balizas previstas na legislação do fundo, a ponderação dos valores repassados por aluno matriculado em creches e pré-escolas em tempo integral é apenas 30% superior às de tempo parcial. Para os gestores municipais, portanto, a oferta de matrículas parciais em dois turnos, faz mais sentido, do ponto de vista meramente financeiro, do que a oferta de educação infantil em tempo integral.

Em suma, as dezessete estratégias da meta 1 do PNE podem ser situadas no escopo de três dimensões fundamentais: acesso, qualidade e equidade (Figura 1).



FIGURA 1: Estratégias da Meta 1 do PNE - Dimensões Centrais



Fonte: Elaboração própria

É a partir dos avanços em direção a cada uma dessas dimensões que o PNE e os programas federais que lhe dão concretude devem ser avaliados.

O leque de iniciativas apresentado formalmente pelo MEC como resposta a cada uma das estratégias da meta 1 é, em tese, anualmente retratado nos relatórios de gestão consolidados apresentados pelo órgão ao TCU, nos quais o governo federal enumera, em tese, todas as atividades e resultados atingidos para cada estratégia. Sem prejuízo desse mapeamento oficial, que incluímos no Anexo B do presente relatório com o propósito de dar-lhe maior visibilidade, apresentamos na próxima seção iniciativas de destaque no campo da educação infantil durante o primeiro quadriênio do PNE. Assim, buscamos analisar aspectos relativos ao desenho e características dessas iniciativas, bem como apontar os avanços e gargalos identificados em sua implementação.

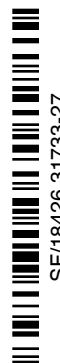
Vale mencionar que nossa seleção não é exaustiva, como demonstra o cotejamento dos programas que apresentamos com as informações provenientes dos relatórios anuais de gestão do MEC, constantes do anexo. Outras iniciativas relacionadas à meta 1, não analisadas aqui, foram desenvolvidas pelo governo federal ao longo desses quatro anos. Entretanto, julgamos que este relatório logrou mapear, pelo menos, os principais programas específicos da educação infantil. Não deixamos de reconhecer, contudo, lacunas neste trabalho, como as iniciativas de formação docente, que se inserem na dimensão da qualidade da educação infantil, e outros programas importantes, como a alimentação e o transporte escolar, que se dirigem ao conjunto da educação básica. Infelizmente, a pulverização de iniciativas obrigou-nos a focar aquelas de maior especificidade, grande relevância orçamentária, ampla cobertura ou, ainda, expressiva visibilidade na agenda governamental dos últimos anos.

Boa parte das iniciativas que analisamos na seção seguinte já se encontrava em operação antes mesmo da sanção da lei que instituiu o PNE. Várias foram, de fato, espelhadas pelas estratégias da meta 1. Com a sanção do Plano, portanto, seria de se esperar que tais iniciativas fossem aceleradas e aprimoradas, para dar resposta à meta estabelecida. Entretanto, como se verá adiante, nem sempre isso aconteceu.

#### **4. Programas e ações federais de destaque (2014-2018)**

##### **a. Proinfância**

Os já referidos avanços legais no campo da educação infantil, a articulação da demanda por creche (encampada principalmente por movimentos de mulheres), a destinação de recursos do Fundeb e a atuação firme do Ministério Público (MP) na exigência de garantia do direito público à educação agregaram relevância ao tema da ampliação da oferta na agenda



pública, antes mesmo da sanção do PNE (Ximenes, 2017). Assim, criou-se um ambiente favorável para que o poder público federal tivesse uma atuação mais destacada nesse âmbito, da qual o Proinfância sobressai como uma das iniciativas mais visíveis, talvez por envolver obras de infraestrutura física.

O Proinfância foi criado por meio da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Precede, portanto, o PNE, mas dialoga diretamente com o que diz a estratégia 1.5. Para compreender o Proinfância no contexto atual é fundamental retroceder a suas origens e evolução.

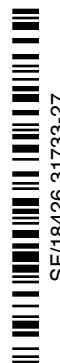
Lançado como parte de uma política maior do MEC, consubstanciada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Proinfância tem os seguintes eixos de ação: i) melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil por meio da construção e reforma de creches e escolas; e ii) aquisição de mobiliário e equipamentos para a rede física de educação infantil (MEC, s/d). No presente relatório, o foco restringe-se ao eixo de construção de creches, por se tratar de ação fundamental para a consecução da meta 1. Vale lembrar que as especificidades do público da creche, muito mais do que os alunos da pré-escola, são mais dificilmente atendidas nos prédios escolares existentes. Historicamente, no caso da pré-escola, a infraestrutura existente para a oferta de ensino fundamental pode – e de fato tem sido, conforme relatos dos gestores municipais – convertida para receber crianças menores, sem grandes necessidades de adaptação. Ainda que isso possa ser problemático em alguns aspectos, como os padrões de banheiros e o mobiliário, é muito mais difícil no caso da creche, em que são necessários berçários e espaços muito distintos



dos existentes nos prédios escolares convencionais destinados a crianças de mais idade.

O papel da União no Proinfância é o de oferecer assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal, que são os destinatários dos recursos. De forma geral, os projetos para construção das creches são de dois tipos: padronizados pelo FNDE, entidade responsável pela execução do programa, ou elaborados pelos próprios entes. O processo para construção começa pelo diagnóstico da situação educacional do ente interessado, feito por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse planejamento, que é registrado eletronicamente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), o ente indica o interesse em construir ou reformar, além de outras informações relativas aos quantitativos de atendimento, dados relativos à obra, documentos que comprovem a propriedade do terreno adequado para o empreendimento, entre outras exigências.

Ao longo de seu funcionamento o programa passou por várias fases e ajustes, em um processo de experimentação que, no limite, pareceu se aproximar de um modelo de tentativa e erro, até chegar na atual configuração. De 2007 a 2011 o Proinfância funcionou por meio de convênios entre a União e os municípios e o Distrito Federal, quando foram pactuados 2.543 estabelecimentos de educação infantil. Nessa fase de execução do programa os recursos eram transferidos para os entes de forma que, quando 25% de cada obra estava executada, o conveniente poderia receber até 75% dos recursos. Essa sistemática apresentava problemas evidentes, pois não promovia sintonia entre o fluxo de recursos recebidos e o andamento das obras.



A partir de 2011, o Proinfância passou a fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo Comitê Gestor era responsável pela pré-seleção dos municípios contemplados, após análise do déficit de oferta de educação infantil. O instrumento utilizado para pactuação entre os entes passou a ser o Termo de Compromisso.<sup>7</sup> Essa mudança foi acompanhada de alterações nas formas de repasse dos recursos, de modo que os pagamentos passaram a ser condicionados ao ritmo de execução das obras. As novas sistemáticas, resultado do aprendizado do FNDE na gestão de projetos dessa natureza, geraram importantes ganhos de eficiência, controle e transparência. Nessa fase foram pactuadas cerca de 6.230 creches e pré-escolas.

A partir de 2012, no entanto, o Proinfância passou por profunda reformulação. Tendo em vista a avaliação de que o ritmo das construções estava muito lento, o Governo Federal optou por modificar a metodologia construtiva utilizada. A adoção dessa medida requer atenção cuidadosa porque demonstra como uma política pública pode ser alterada no decorrer de sua implementação de forma a ter seus problemas aprofundados, ao invés de tê-los resolvidos.

Em audiência pública conjunta da Comissão de Educação e Cultura e da Comissão Especial do Plano Nacional de Educação (ambas da Câmara dos Deputados), realizada no dia 14 de março de 2012, o então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, anunciava que havia uma meta de construção por meio do Proinfância de 6 mil unidades para o período de 2011 a 2014. Segundo afirmava, embora o programa não apresentasse restrição financeira, havia muita demora no processo licitatório realizado pelos municípios. Além disso, em razão do aquecimento do setor de

---

<sup>7</sup> Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

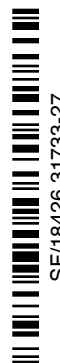


construção civil, argumentava, levava-se cerca de três anos para construir uma creche, incluído aí o período da licitação. Diante disso, anunciava a introdução de novos métodos construtivos para acelerar o processo (Câmara dos Deputados, 2012).

Em razão disso, a partir de 2012, o Proinfância passou a utilizar as chamadas Metodologias Inovadoras (MI), em projetos implementados por meio de três tecnologias diferentes: Paineis *Wall System* (sistema construtivo modular com partes metálicas, fibra de vidro e outros materiais); *Global Housing* (sistema modular em concreto e PVC); e *light Steel Frame* (estruturas em aço e placas cimentícias e outros materiais). De acordo com o FNDE, os novos modelos construtivos, desenvolvidos em parceria com o Instituto Falcão Bauer, eram pensados para trazer maior agilidade e qualidade no processo de licitação, realizado de modo centralizado a partir de Ata de Registro de Preços, buscando-se, assim, maior eficiência e sustentabilidade.

Os editais do processo licitatório centralizado pelo FNDE resultaram em apenas quatro empresas vencedoras para a realização de obras com MI em todo o País, o que dificultou ainda mais a execução do programa e acabou redundando em maiores atrasos nas obras. Além disso, os projetos não levavam em conta a diversidade regional, nem a necessidade de que o município, para dar início à construção, tinha que se encarregar de toda a preparação do terreno. A própria Ata de Registro de Preços, a que os municípios interessados aderiam, tinha validade de apenas um ano, prazo muitas vezes insuficiente para o andamento dos trabalhos. Dessa forma, muitas obras foram iniciadas, mas muito poucas chegaram a ser concluídas.

O quadro a seguir mostra a situação atual das obras realizadas com MI, demonstrando o insucesso dessa estratégia. Uma questão que





precisaria ser investigada é se – e até que ponto – esse fracasso resultou da falta de diálogo entre os formuladores da estratégia e os “recebedores” da política na ponta, ou seja, se a decisão foi tipicamente um caso problemático de política pública pensada de cima para baixo.

QUADRO 2: Situação atual das obras com Metodologias Inovadoras (MI)

| Situação                                                       | Qtd. de Obras |
|----------------------------------------------------------------|---------------|
| Obras MI Concluídas                                            | 105           |
| Obras MI Paralisadas                                           | 95            |
| Obras MI Paralisadas (Em Licitação ou Contratação)             | 18            |
| Obras MI Paralisadas - Bloco Estrutural                        | 17            |
| Obras MI Em Execução                                           | 94            |
| Obras MI Inacabadas                                            | 30            |
| Obras Inacabadas Outros Projetos                               | 45            |
| Obras MI Canceladas                                            | 267           |
| Obras Canceladas Outros Projetos                               | 116           |
| Obras MI Não iniciadas ou em reformulação para outros projetos | 711           |
| Obras Reformuladas para outros projetos                        | 2.131         |
| <b>Total Geral</b>                                             | <b>3.629</b>  |

**Fonte:** Informações atualizadas fornecidas pelo FNDE/Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – out./2018.

O quadro mostra como a alteração de rumos de uma política pública, talvez premida por circunstâncias políticas, pode levar a resultados ainda piores que as dificuldades originalmente enfrentadas. Demonstra também a importância de, em casos de iniciativas envolvendo milhares de



obras (e somas de recursos vultosas), realizarem-se projetos-piloto, em que todas as fases do processo sejam muito bem definidas para só depois ganharem escala.

Diante do fracasso da utilização das MI, o FNDE desenvolveu dois novos projetos para substituí-las por metodologias convencionais naquelas obras ainda não iniciadas. Essa é a terceira fase do programa, com os projetos, denominados Tipo 1 e Tipo 2, implementados mediante assinatura de novo termo de compromisso.

Por fim, em 2015, já na vigência do PNE, houve nova mudança nos critérios de liberação dos recursos do Proinfância (Resolução do FNDE nº 7, de 2015). No novo formato, até 15% do repasse é feito quando há emissão da ordem de serviço da obra e, após, a liberação se dá paulatinamente, segundo medições da execução física.

O Proinfância foi objeto de seguidas auditorias dos órgãos de controle, inclusive no bojo de auditorias mais abrangentes, que se debruçaram sobre as obras de construção de infraestrutura urbana no País, em sentido amplo. Enfocamos aqui apenas três desses trabalhos, com escopo mais restrito: duas auditorias realizadas pelo TCU e uma pela CGU.

A primeira, objeto do Acórdão TCU nº 2515/2014 (TCU, 2014), focou diretamente no Proinfância em uma auditoria operacional voltada para analisar o funcionamento das unidades educacionais construídas, além de fatores ligados à qualidade da assistência educacional oferecida nas creches construídas pelo programa. Dentre as constatações, destaca-se a já mencionada falta de atenção à diversidade regional, inclusive climática, nos projetos padronizados.



Do ponto de vista pedagógico e do incremento da qualidade educacional nas novas instituições, a auditoria detectou lacunas que precisavam ser sanadas, recomendando ao MEC que desenvolvesse espaço virtual para troca de informações e boas práticas entre as unidades do Proinfância, divulgasse informações sobre propostas pedagógicas, fornecesse livros de literatura infantil, definisse um modelo pedagógico para o uso adequado de tecnologias e disponibilizasse equipamentos tecnológicos para as novas unidades do Proinfância.

Essa auditoria analisou também a sistemática de controle utilizada pelo MEC para acompanhar os repasses de recursos e os resultados das novas creches e pré-escolas, considerando-a limitada e com problemas de consistência, o que dificultava verificar a eficácia do programa na efetivação do disposto na meta 1 do PNE. Apesar dos problemas encontrados, o TCU registrou satisfação por parte dos municípios contemplados com a construção de creches e pré-escolas, e também uma boa avaliação dos gestores sobre o apoio técnico oferecido pelo MEC (TCU, 2014).

A segunda auditoria foi objeto do Acórdão TCU 2775/2017 (TCU, 2017), relativo a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que buscou avaliar ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do Plano Nacional de Educação), com foco no 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 (o chamado EI Manutenção).

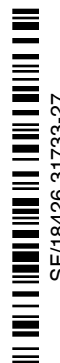
No tocante ao Proinfância, a auditoria constatou elevada quantidade de construções paralisadas, inacabadas ou em reformulação,



além de outras registradas como “em execução”, mas que, na verdade, encontravam-se paralisadas. De acordo com o trabalho, das obras autorizadas no período de 2007 a 2016, um total de 3.476 haviam sido concluídas e havia, no mínimo, 5.348 projetos de unidades de creche e pré-escola que em nada tinham contribuído para o cumprimento da meta 1. Na hipótese mais pessimista, isso significaria 641.760 vagas de creche que não teriam sido abertas. Além disso, a partir de dados de fevereiro de 2017, a auditoria apontava que 1.090 unidades estariam funcionando, o que correspondia a apenas 31,4% daquelas dadas como concluídas, faltando informações sobre a situação de funcionamento das demais.

Os próprios critérios de definição dos municípios a serem contemplados com unidades do Proinfância foram questionados nessa auditoria. O estudo de demanda requerido pelo FNDE não seria suficiente para dar cumprimento às estratégias 1.3 e 1.16. Ademais, a auditoria apontou que, nas obras posteriores ao PAC 2, o FNDE deveria priorizar o déficit de atendimento na educação infantil com base em critérios que combinassem aspectos populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social (TCU, 2017).

Outro ponto relevante foram os atrasos na elaboração de diagnósticos do PAR devido a mudanças nos governos municipais. A recomendação, nesse sentido, foi de que o período de vigência dos próximos ciclos do PAR fosse ajustado para coincidir com os mandatos municipais (TCU, 2017). De fato, essa questão também foi apontada pelos técnicos do FNDE, na interlocução para o desenvolvimento do presente relatório. Segundo sugeriram, convênios ou termos de compromisso que expirassem em períodos próximos a eleições municipais deveriam ter sua vigência



automaticamente prorrogada, para evitar descontinuidades movidas por processos políticos.

Mais recentemente, o Proinfância foi avaliado pela CGU em auditoria que buscou analisar i) se houve gerenciamento de risco na decisão de usar as MI, ii) se os controles do programa são efetivos, iii) se há transparência na aplicação dos recursos e iv) se o programa contribui para o atingimento da meta 1 do PNE (CGU, 2017). Aqui discutimos especificamente o último item.

A esse respeito, a CGU mostrou que o Simec 2.0 apontava em março de 2017 um total de 8.455 obras, das quais haveria a conclusão efetiva de 2.708, cerca de 32% do total (CGU, 2017). Ainda que seja difícil calcular o impacto das unidades construídas pelo Proinfância no atendimento da educação infantil, a auditoria estimou que, no melhor cenário, elas teriam adicionado 499.056 vagas de tempo parcial. Se todas as 8.455 unidades fossem concluídas, o potencial de criação de vagas, segundo a CGU, seria de 1.786.952 matrículas de tempo parcial. Portanto, no nível em que estava, o programa teria atingido apenas 27,9% de seu potencial (CGU, 2017).

O relatório da CGU aponta ainda, com base em dados do Censo Escolar, que o Proinfância pode ter sido responsável por 17% da ampliação do número de creches municipais em funcionamento no período de 2007 a 2016. Nesse período, as creches aumentaram em 15.919 unidades. Os 83% restantes resultavam da ação isolada dos entes. Em outras palavras, até o momento analisado pela auditoria o impacto do Programa teria sido significativo, mas não seria o principal fator para garantir o cumprimento da meta 1.



A despeito dos problemas identificados no Proinfância, os relatos dos gestores municipais consultados durante a elaboração deste relatório no âmbito do Senado Federal convergiram na percepção de que o programa foi inovador e teve mérito. Em primeiro lugar porque foi a primeira iniciativa sistêmica de construção de unidades escolares de âmbito nacional. Em segundo lugar, porque os equipamentos que chegaram a ser construídos são de boa qualidade, funcionais e esteticamente atraentes. Ademais, para os gestores locais, ao colocar a educação infantil na agenda de políticas públicas em âmbito nacional, o Proinfância induziu os municípios a atuar nesse campo, até porque a construção de uma creche em uma pequena cidade ou periferia urbana também funciona como uma vitrine, criando a demanda manifesta por mais vagas. Isso parece confirmar uma característica comum de diversas políticas públicas: a garantia de direitos parece aumentar a própria demanda por esses direitos, a qual, de certa forma, encontrava-se latente.

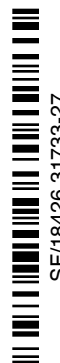
Essas constatações positivas, no entanto, são insuficientes para ultrapassar de maneira inequívoca os problemas identificados. De fato, o Proinfância é o típico caso do “copo meio cheio, copo meio vazio” (Carta Educação, 2015). Se, por um lado, essa ação efetivamente ampliou as condições de oferta da educação infantil em muitos municípios, por outro demonstrou enormes dificuldades de implementação, relacionadas a falta de coordenação federativa, questões de capacidade técnica nos municípios, demanda mal dimensionada, desenho inadequado, alterações sem análise de riscos, falta de terrenos adequados e desembaraçados, problemas de coordenação entre o próprio MEC e o FNDE, dentre outros pontos já discutidos.



Na parte cheia do copo estão as creches concluídas e em funcionamento, com estruturas prediais geralmente superiores às dos equipamentos anteriormente construídos. Além disso, o fato de o programa ter amplitude nacional pode ser considerado um importante aspecto, por propiciar a expansão da oferta nas regiões mais carentes do País. Por fim, um de seus grandes méritos foi o de impulsionar o tema da educação infantil na agenda das políticas públicas no Brasil.

Nessa toada, representantes de entidades da sociedade civil que lutam pelo direito à educação apontam que o Proinfância foi fundamental para iniciar o atendimento em berçário em diversos municípios e qualificou o atendimento nessa etapa a partir de esforços de assessoria pedagógica empreendidos pelo MEC, embora esse trabalho tenha sido interrompido sem chegar a todas as localidades. Além disso, o programa teria sido pioneiro por ter concebido um espaço próprio para a educação infantil, com suas especificidades, sem improvisos e adaptações dos prédios preexistentes.

Especificamente sobre as obras inacabadas do Proinfância, cumpre mencionar a publicação da Resolução do FNDE nº 3, de 23 de fevereiro de 2018. Apesar de demonstrar, por parte do governo federal, interesse em solucionar o problema, a Resolução tem alcance extremamente restrito: limita-se ao caso dos convênios já expirados de MI, sem prever nenhum aporte adicional de verbas da União. Segundo informações preliminares do FNDE, menos de 300 municípios teriam manifestado intenção de aderir às condições previstas na resolução para retomada das obras, mas nenhum deles teria cumprido os requisitos exigidos para que o seu pedido fosse aprovado. Assim, em centenas de obras inacabadas pelo País, os problemas permanecem sem solução.



A esse respeito é necessário lembrar que as dificuldades de execução do Proinfância, para além dos problemas específicos causados pela introdução das MI, inserem-se em um contexto mais amplo de dificuldades de execução de obras de infraestrutura urbana nos municípios brasileiros. Essas dificuldades são causadas, em grande medida, por questões estruturais, relacionadas a baixa capacidade institucional e à rotatividade das equipes nas prefeituras, falhas de mercado no setor da construção civil, gargalos de fluxo orçamentário e lacunas na gestão das informações e do acompanhamento por parte do governo federal. Os problemas do Proinfância, portanto, devem ser vistos nessa perspectiva ampliada e passam por ações que, muitas vezes, ultrapassam o escopo do FNDE e do próprio MEC.

De fato, as dificuldades do Proinfância se refletem na análise de sua execução orçamentária. Como mostra a Tabela 1, na vigência do PNE, o governo federal reservou expressivo volume de recursos para a construção de creches e pré-escolas. As dotações foram alocadas na ação “12KU Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil”, integrante do orçamento do FNDE, no âmbito do Proinfância.

**TABELA 1: Dotações orçamentárias consignadas para Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil (ação 12KU)**

|                                                                                |             |             |           |           | R\$ mil   |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|
|                                                                                | 2014        | 2015        | 2016      | 2017      | 2018      |
| <b>Projeto de Lei</b>                                                          | 3.500.000,0 | 3.882.610,0 | 550.000,0 | 707.000,0 | 200.000,0 |
| <b>Autorizado</b>                                                              | 3.500.000,0 | 3.771.283,6 | 402.557,8 | 81.059,1  | 170.552,3 |
| <b>Liquidado 1/</b>                                                            | 94.381,3    | 10.116,4    | 40.989,2  | 9.894,2   | -         |
| Fonte: SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal) |             |             |           |           |           |
| 1/ Consulta efetuada em 30/out/2018.                                           |             |             |           |           |           |

Em 2014 e 2015 os valores alocados na proposta orçamentária, como também aqueles disponíveis ao longo do exercício financeiro, alcançaram ao menos R\$ 3,5 bilhões em cada ano. Contudo, a execução





orçamentária (empenhos liquidados)<sup>8</sup> foi de apenas R\$ 94,4 milhões e R\$ 10,1 milhões, em 2014 e 2015, respectivamente. Esses números corroboram a tese de que a principal explicação para a pouca efetividade dessa iniciativa governamental está relacionada a problemas na modelagem e na gestão do programa. Não houve falta de recursos.

Os valores dos projetos de lei para 2016 e 2017 foram reduzidos, mas continuaram expressivos (superiores a R\$ 550 milhões). A execução, no entanto, permaneceu muito aquém do previsto: R\$ 41,0 milhões em 2016 e R\$ 10,0 milhões em 2017.

No presente exercício, há disponibilidade de quase R\$ 171,0 milhões, mas até o final de outubro nada havia sido liquidado.

Nesse momento, o Proinfância parece estar em uma encruzilhada. Com a crise fiscal e os entraves que o programa enfrentou, será necessário resolver os inúmeros problemas de obras inacabadas e encontrar uma solução para aquelas em que os instrumentos já expiraram com ou sem a transferência total dos recursos. Também é necessário um balanço, por parte do governo federal, dos resultados efetivos do programa, de modo a apontar para a sua continuação, com aprimoramentos, ou suspensão.

Julgamos que, feitas as devidas correções e resolvidas as questões relativas a obras inacabadas, o Proinfância, ou outro programa dessa natureza, continuaria se fazendo necessário. Sem a participação efetiva da União, os municípios terão muitas dificuldades para assegurar o cumprimento da meta 1 do PNE. Mas não se pode perder de vista que o

---

<sup>8</sup> A liquidação é a fase da execução da despesa entre o empenho e o pagamento. Nela se verifica o direito do fornecedor do bem ou serviço, surgindo a obrigação de pagar para a União. É a fase em que se apropria a despesa orçamentária ao longo do exercício financeiro.

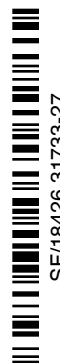
desenho e a implementação de programas da União têm que se pautar pela estreita colaboração com os governos subnacionais, sem a imposição de modelos nacionais padronizados que desconsideram as diferentes realidades locais.

#### b. Programas de Apoio à Educação Infantil

Sob a denominação de Programas de Apoio à Educação Infantil, incluem-se três ações de repasses financeiros executadas pelo FNDE em parceria com a SEB/MEC, com o objetivo de ampliar e melhorar o atendimento nessa etapa, sob a responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal (FNDE, 2017):

- Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil
- Programa de apoio a novas turmas de educação infantil
- Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil (Brasil Carinhoso)

Se o foco do Proinfância é a construção de novas unidades de educação infantil, o programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil, conhecido como EI Manutenção, consiste em ação de apoio financeiro destinada ao custeio das atividades desses estabelecimentos por até dezoito meses, até que sejam incluídos nos repasses do Fundeb. Instituído pela Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011, e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013, esse programa busca responder à dificuldade enfrentada pelos municípios para arcar com as despesas correntes para o início das atividades dos novos estabelecimentos, uma vez que os recursos *per capita* advindos do Fundeb só podem ser recebidos pelos entes federados depois de registradas as matrículas dos



novos alunos no Censo Escolar anual. O lapso temporal entre o início de funcionamento de uma nova unidade escolar e o cômputo de suas matrículas para fins de recebimento de recursos do Fundeb pode variar de seis a dezoito meses.

Embora os recursos do EI Manutenção sejam tratados como transferências automáticas, sem necessidade de convênio, seu recebimento deve ser pleiteado pelos municípios por meio do Simec quando a construção do novo estabelecimento atingir 90% de execução. Não obstante, segundo constatou a já mencionada auditoria do TCU (2017), esse apoio federal não havia sido solicitado para metade das escolas do Proinfância potencialmente beneficiárias. O desconhecimento do programa pelos gestores municipais foi apontado pela Corte de Contas como um dos fatores explicativos dessa lacuna: expressiva parcela dos municípios pesquisados que haviam recebido recursos do Proinfância (39%) afirmava desconhecer o EI Manutenção. Ainda que tenham sido detectados casos em que os novos estabelecimentos de educação infantil começaram a operar às expensas dos municípios, sem o apoio federal, o TCU sublinha que o desconhecimento pode contribuir para atrasos de funcionamento, com risco de deterioração das obras e prejuízo direto à expansão da oferta da educação infantil. Ampliar o conhecimento sobre essa ação governamental junto aos entes municipais, portanto, parece ser tarefa urgente.

Ainda em relação a esse programa, a auditoria do TCU detectou intempestividade na execução dos repasses. Embora se destine a custear o início do funcionamento das atividades de um novo estabelecimento, o EI Manutenção, na prática, tem o formato de compensação financeira feita em parcela única, efetivada, em alguns casos, até dois anos após a inauguração da escola a que se refere. Além de reduzir esse atraso, o TCU recomendou



ao MEC e ao FNDE que adotem critério de priorização, com base na disponibilidade de recursos próprios de cada município solicitante do EI Manutenção, para garantir o funcionamento dos novos estabelecimentos de educação infantil construídos com verbas federais (TCU, 2017).

De forma semelhante, o programa de apoio a novas turmas de educação infantil transfere recursos do governo federal para custear gastos com crianças matriculadas em novas turmas de creche ou pré-escola, abertas em estabelecimentos públicos ou instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público. Instituída por meio da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013, essa iniciativa tem a mesma motivação subjacente à que se dirige a novos estabelecimentos de ensino: apoiar o custeio da oferta de educação infantil para alunos ainda não contabilizados no Fundeb. Sua duração, assim, também é de no máximo dezoito meses. Os repasses, tal como no EI Manutenção para novos estabelecimentos, são feitos em parcela única e correspondem aos valores mínimos *per capita* do Fundeb, ajustados para o lapso temporal até o cômputo dessas matrículas no fundo. Trata-se de iniciativa importante, porém limitada ao aproveitamento da capacidade já existente nas creches e pré-escolas de determinado município.

Segundo informações obtidas junto ao MEC, R\$ 90 milhões teriam sido executados no apoio a novas turmas de educação infantil em 2017. O orçamento referente a 2018, por sua vez, já teria sido integralmente executado até o mês de agosto, embora ainda houvesse cerca de 400 turmas em análise, solicitadas por cerca de 50 municípios. O atendimento dessa demanda remanescente dependeria de dotação orçamentária suplementar. De acordo com o MEC, em 2017, os montantes teriam sido pagos ao final do ano, atendendo a todos os solicitantes.



Ambas as iniciativas descritas, voltadas ao custeio da expansão da educação infantil, constituem, sem dúvida, mecanismos importantes para que o governo federal, no exercício de sua função supletiva prevista no art. 211 da Constituição Federal, apoie financeiramente os municípios para a consecução da meta 1 do PNE. Os problemas de gestão e as restrições orçamentárias que impliquem atrasos e descompassos na execução dessas iniciativas devem, portanto, ser objeto de atenção permanente do MEC e do FNDE.

O terceiro programa na vertente de apoio à educação infantil consiste no apoio financeiro suplementar desenvolvido no âmbito do programa Brasil Carinhoso, que prevê aportes de verbas adicionais para o atendimento em creches de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Trata-se, portanto, de ação diretamente relacionada à estratégia 1.2, referente à diminuição da desigualdade no acesso à educação infantil das crianças mais vulneráveis. A partir de 2016, além de beneficiários do PBF, a iniciativa passou a abrigar também, pelo menos formalmente, crianças com deficiência e contempladas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Criado pela Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 17, de 16 de maio de 2013 e pela Portaria Interministerial MEC/MDS nº 2, de 16 de setembro de 2014, esse programa, tal como os anteriores, precedeu a sanção do PNE. Não obstante, entre o final de 2015 e meados de 2016, já na vigência do plano, a iniciativa sofreu alteração considerável, por iniciativa do governo federal.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Por meio da Medida Provisória nº 705, de 23 de dezembro de 2015, cujos termos foram retomados, com maior detalhamento, na Medida Provisória nº 729, de 31 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016.



As mudanças, constantes da Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016, foram apresentadas como medidas voltadas para racionalizar e aperfeiçoar a iniciativa. Assim, passou-se a exigir que os municípios aumentassem o atendimento em creches de crianças do PBF para continuarem a fazer jus aos recursos repassados. Previu-se, ainda, a dedução dos repasses de eventuais saldos remanescentes anteriores não utilizados pelos municípios. Além disso, foi alterado o valor *per capita* a ser repassado, que deixou de ser equivalente a 50% do valor mínimo anual por aluno de creche no Fundeb para ser definido pelo Poder Executivo tendo esse percentual como teto. O efeito dessa última medida foi drástico. Para o exercício de 2017, a Resolução CD/FNDE nº 15, de 6 de dezembro de 2017, estipulou o percentual de 2,65% do valor por aluno do Fundeb como base de cálculo para o apoio suplementar do Brasil Carinhoso.

Na visão de representantes da sociedade civil e gestores municipais, o apoio oferecido pelo governo federal às prefeituras no âmbito do Brasil Carinhoso funcionou como importante mecanismo de indução à matrícula em creche das crianças mais vulneráveis. Entretanto, as mudanças nos critérios dos programas e, especialmente, os cortes orçamentários experimentados a partir de 2016, teriam praticamente inviabilizado a iniciativa. Segundo essa visão, os problemas de execução dos recursos na ponta, que geraram expressivos saldos remanescentes a justificarem parte das alterações realizadas, deviam-se a certo desconhecimento dos gestores sobre as possibilidades de uso dos recursos, assim como à própria imprevisibilidade dos repasses.

Além disso, a vinculação ao Bolsa Família, embora extremamente importante para a matrícula das crianças mais vulneráveis na educação infantil, é considerada uma questão complexa para os gestores, não



só por exigir efetiva articulação intersetorial, mas também pelo fato de que a cobertura desse programa relaciona-se à dinâmica dos indicadores de pobreza em muitas localidades, enquanto a demanda por creche sofre um movimento distinto: à medida que aumenta a renda e a inserção produtiva das famílias, aumenta seu nível de informação e seu interesse na matrícula. Outrossim, como já mencionado, a própria ampliação da oferta, no caso da educação infantil, tem o efeito de gerar mais demanda por essa etapa.

Sendo assim, na perspectiva de atores relevantes do campo da educação infantil, a queda orçamentária experimentada pelo Brasil Carinhoso parece ter se baseado em avaliações precipitadas, mais relacionadas a restrições orçamentárias do que a tentativas de melhorias de gestão propriamente ditas. Na prática, as restrições orçamentárias a que essa iniciativa foi submetida recentemente praticamente a inviabilizaram.

A análise de execução orçamentária desses programas é ilustrativa dessa dinâmica. Na lei orçamentária, as despesas com as iniciativas “Apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil” e “Apoio a novas turmas de Educação Infantil” estão agregadas na ação “00OW Apoio à Manutenção da Educação Infantil”, sob responsabilidade do FNDE.

TABELA 2: Dotações orçamentárias consignadas para Apoio à Manutenção da Educação Infantil (ação 00OW)

|                                                                                |           |          |           |          | R\$ mil  |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|----------|----------|
|                                                                                | 2014      | 2015     | 2016      | 2017     | 2018     |
| <b>Projeto de Lei</b>                                                          | 146.250,0 | 20.000,0 | 30.000,0  | 80.000,0 | 60.000,0 |
| <b>Autorizado</b>                                                              | 144.917,0 | 54.000,0 | 110.000,0 | 96.000,0 | 60.000,0 |
| <b>Liquidado 1/</b>                                                            | 34.875,7  | 39.503,0 | 38.998,4  | 94.650,5 | 59.308,7 |
| Fonte: SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal) |           |          |           |          |          |
| 1/Consulta efetuada em 30/out/2018.                                            |           |          |           |          |          |

Conforme exposto na Tabela 2, verifica-se que o volume de despesas liquidadas no período de 2014 a 2016 aproximou-se de R\$ 40 milhões; aumentou para cerca de R\$ 95 milhões em 2017; e foi reduzido a

R\$ 59,3 milhões nos primeiros dez meses de 2018. Nota-se que no período de 2015 a 2017 o valor inicialmente consignado no projeto de lei foi ampliado durante a execução orçamentária, o que demonstra que a necessidade de recursos foi maior do que o valor inicialmente previsto, ainda que o valor liquidado tenha ficado abaixo do autorizado de cada ano.

Já as dotações reservadas para apoiar a iniciativa “Brasil Carinhoso” constam da ação “20TR Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil”. Essa ação, apesar de integrar a programação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), é executada, por descentralização de créditos, pelo FNDE, que faz o repasse financeiro aos municípios.

TABELA 3: Dotações orçamentárias consignadas para Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil (ação 20TR)

|                                                                                |           |           |           |           | R\$ mil |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
|                                                                                | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018    |
| <b>Projeto de Lei</b>                                                          | 448.400,0 | 673.400,0 | 472.203,3 | 140.000,0 | 7.320,0 |
| <b>Autorizado</b>                                                              | 808.080,0 | 921.310,2 | 142.955,5 | 67.644,3  | 6.521,4 |
| <b>Liquidado 1/</b>                                                            | 808.062,0 | 13.148,8  | 140.006,2 | 39.920,1  | -       |
| Fonte: SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal) |           |           |           |           |         |
| 1/Consulta efetuada em 30/out/2018.                                            |           |           |           |           |         |

Chama atenção, conforme dados da Tabela 3, a expressiva variação constatada nos valores liquidados nos últimos anos: R\$ 808,1 milhões, em 2014; R\$ 13,1 milhões, em 2015; R\$ 140,0 milhões, em 2016; R\$ 39,9 milhões, em 2017; e ainda sem valor em 2018. A significativa redução dos últimos anos indica que essa iniciativa não é mais prioridade para o governo federal. De fato, na agenda do MDS, a esse ocase orçamentário seguiu-se o surgimento de uma nova iniciativa voltada para a primeira infância: o programa Criança Feliz.



### c. Criança Feliz

O programa Criança Feliz insere-se na estratégia 1.12 do PNE, que trata da articulação intersetorial para a implementação de programas de orientação e apoio às famílias com foco no desenvolvimento integral de crianças de até três anos. Lançado em 5 de outubro de 2016, pelo Decreto nº 8.869, o programa estrutura-se na realização de visitas domiciliares periódicas, tendo como público-alvo prioritário gestantes e crianças de até três anos cujas famílias sejam beneficiárias do PBF, crianças de até seis anos beneficiárias do BPC e crianças de até seis anos em situação de acolhimento, nos termos do ECA.

As visitas domiciliares, iniciadas em julho de 2017, são voltadas para a capacitação das famílias no estímulo cognitivo das crianças na primeira infância. A iniciativa inspira-se em programas semelhantes desenvolvidos em outros países e em alguns entes federados, como o Rio Grande do Sul e o Ceará. Conforme informações do MDS, um ano depois do início de sua implementação, mais de 2.200 municípios haviam começado a fazer as visitas, atendendo cerca de 310 mil crianças.

O programa Criança Feliz, embora importante do ponto de vista do desenvolvimento integral das crianças mais vulneráveis, tem contribuição limitada para o alcance da meta 1 do PNE. De fato, essa contribuição poderia ser mais significativa caso as visitas domiciliares fossem utilizadas para realizar a busca ativa de crianças de quatro a seis anos fora da escola ou para promover o levantamento de demanda manifesta por creche para as crianças menores. Segundo informações apresentadas pelo MEC ao TCU (TCU, 2017), a identificação de demanda efetiva por creche seria, inclusive, uma das linhas de atuação do Criança Feliz. Não obstante, conforme relatos dos gestores do programa, esse tipo de ação ultrapassaria o escopo da iniciativa



e, portanto, não estaria sendo efetivamente promovida pelos visitantes contratados nos municípios.

Observe-se, ademais, que a Portaria Interministerial nº 1, de 4 de abril de 2018, que “estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz”, não inclui a busca ativa escolar entre os objetivos do MEC no âmbito do programa. A informação de que a busca ativa é parte do Criança Feliz aparece, contudo, nos relatórios de gestão anual consolidados do órgão, tanto de 2016, quanto de 2017, conforme se vê na compilação apresentada no anexo deste trabalho.

Do ponto de vista da execução orçamentária, como o programa foi lançado em outubro de 2016, as dotações orçamentárias aparecem apenas a partir de 2017 e constam da ação “217M Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”, que integra a programação do MDS. Os valores constantes do projeto de lei, os valores autorizados e liquidados para os anos de 2017 e 2018 constam da Tabela 4.

TABELA 4: Dotações orçamentárias consignadas para a ação Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz

|                                                                                |           | R\$ mil   |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
|                                                                                | 2017      | 2018      |
| <b>Projeto de Lei</b>                                                          | 285.000,0 | 600.000,0 |
| <b>Autorizado</b>                                                              | 239.993,1 | 527.299,9 |
| <b>Liquidado 1/</b>                                                            | 174.483,7 | 165.111,9 |
| Fonte: SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal) |           |           |
| 1/ Consulta efetuada em 30/out/2018.                                           |           |           |

Do cotejo entre as informações das Tabelas 3 (Brasil Carinhoso) e 4 (Criança Feliz), é possível constatar que a drástica redução de aportes para o Programa Brasil Carinhoso coincide com o surgimento de dotações, com ordem de grandeza similar, para o Programa Criança Feliz, indicando

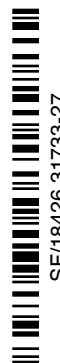
que deve ter havido uma opção por parte do Poder Executivo pela descontinuidade do primeiro em prol do segundo.

Por exemplo, em 2017, o Programa Brasil Carinhoso teve execução de apenas R\$ 39,9 milhões, já o Criança Feliz surgiu no mesmo ano com uma despesa liquidada de R\$ 174,5 milhões. Em 2018, não há até o momento execução de despesas para o Brasil Carinhoso. Por sua vez, o Criança Feliz já executou R\$ 165,1 milhões no período.

#### d. Busca Ativa e Levantamento de Demanda

As estratégias da meta 1, em boa medida, giram em torno de ampliar o acesso à educação infantil, o que requer não só expandir a capacidade de oferta de creches e pré-escolas pelas redes municipais e instituições conveniadas, mas também identificar e trazer para o sistema educacional as crianças que se encontram fora dele. No caso das crianças em idade de pré-escola, essa é uma obrigação que ultrapassa o PNE, pois tem lastro constitucional. No caso das crianças de até três anos, cuja matrícula é facultativa, o respeito ao direito de opção das famílias impõe que se mapeie e registre a demanda manifesta pela vaga em creche, organizando eventuais filas de espera segundo critérios transparentes, que promovam a equidade e deem prioridade para as crianças e famílias mais vulneráveis.

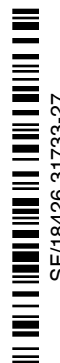
Na auditoria realizada sobre a meta 1, o TCU apontou falhas importantes no cumprimento dessas estratégias, a despeito da identificação de boas práticas em algumas localidades (TCU, 2017). Cerca de metade dos municípios incluídos nessa auditoria relataram não realizar levantamento de demanda para a educação infantil e, mesmo entre aqueles que o faziam, registraram-se poucas evidências de uso dessas informações para planejar a expansão da oferta de vagas. A Corte de Contas também constatou a



prevalência de processos frágeis e assistemáticos para a realização desses levantamentos em diversos municípios. O mesmo problema afetava a gestão das listas de espera para o atendimento em creche: grande parte dos entes pesquisados não dava publicidade e transparência a tais listas, nem divulgava os critérios empregados para concessão de vagas, dificultando o controle social e o acompanhamento pelas famílias interessadas. Em adição, o próprio entendimento de que o acesso à educação infantil deve ser visto como um direito da criança, e não apenas como um serviço destinado a facilitar a inserção produtiva das mães, ainda precisa ser difundido em muitas localidades.

Segundo o TCU, o governo federal, cujo papel de assistência técnica nesse tema seria imprescindível, não vem fornecendo orientação suficiente nem normatização adequada para apoiar os municípios na implementação das estratégias do PNE que tratam do levantamento de demanda manifesta por creche e da busca ativa de crianças fora da escola. Mesmo o uso dos dados do Cadastro Único dos Programas Sociais, articulado aos dados do Censo Escolar, que poderia contribuir para identificar as crianças mais vulneráveis fora da educação infantil, encontra certa resistência no âmbito de órgãos do MEC (TCU, 2017).

De acordo com representantes do MEC, contudo, recentemente tem havido avanços na atuação do órgão relacionada a essas questões. A Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), que trabalha diretamente junto aos gestores das redes estaduais e municipais, iniciou, em 2017, processo de levantamento das estratégias adotadas nos municípios para organizar a demanda manifesta por creche. Em 2018, a Rede promoveu processo de formação sobre esse tema e



sobre o próprio conceito de busca ativa. Além disso, o ministério deu andamento a uma pesquisa qualitativa sobre modelos e boas práticas de organização e gestão da demanda por creche, visando a desenvolver um referencial com diretrizes específicas para os entes federados, incluindo não apenas o detalhamento dos fluxos e processos envolvidos, mas também o oferecimento de uma plataforma tecnológica que possa ser utilizada pelos municípios na organização de suas listas de espera.

Vale destacar que, para além das boas práticas existentes em alguns municípios na gestão de listas de espera por vagas de creche<sup>10</sup>, já se encontra em pleno funcionamento ferramenta metodológica de abordagem intersetorial aliada a uma plataforma digital gratuita, voltada para apoiar a realização de busca ativa nos municípios brasileiros, a partir de visitas domiciliares. Trata-se do projeto Busca Ativa Escolar, capitaneado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que conta com a parceria da Undime e destina-se a localizar, matricular e acompanhar as crianças e adolescentes com idade de escolarização obrigatória (quatro a dezessete anos) que se encontram fora da escola. Mais de 2.000 municípios já aderiram à ferramenta, cuja flexibilidade permite que a definição dos responsáveis pelas visitas domiciliares fique a cargo de cada gestor local. Isso, em tese, permite integração a iniciativas já existentes de saúde da família e de desenvolvimento integral da primeira infância, por exemplo.

A ferramenta oferecida pelo Unicef pode ser um apoio importante para a universalização da pré-escola. Nada impede que seja também utilizada para o levantamento da demanda manifesta por creches, se os gestores locais assim o desejarem. Entretanto, representantes da sociedade

---

<sup>10</sup> Um exemplo disso é o “Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil – Creche em Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino e em Instituições Educacionais Parceiras”, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Disponível em [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/manual\\_de\\_creche.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/manual_de_creche.pdf). Acesso em 7 de nov. de 2018.

civil apontam que a adesão a esse tipo de iniciativa é, por vezes, uma decisão complexa. Alguns gestores temem realizar a busca ativa e o levantamento de demanda por creche por receio de serem posteriormente pressionados pela sociedade e acionados pelo MP para atender a demanda levantada, mesmo sem condições objetivas para tanto.

O envolvimento do MP nesse debate é fundamental. O acesso à creche é um item frequentemente judicializado na educação e o MP é ator-chave nesses processos. Os critérios adotados nas listas de espera devem ser não somente transparentes, mas discutidos e legitimados junto à sociedade, de modo a serem respeitados e não se tornarem objeto de contestação judicial. Há relatos de que critérios voltados para a redução das desigualdades no atendimento da educação infantil, como preconiza o PNE, sofrem questionamentos por colidirem com o tratamento isonômico derivado da mera ordem cronológica de inscrição nas listas. Há, ainda, casos em que ações civis voltadas à expansão de vagas acabaram por gerar efeitos deletérios, relacionados ao aumento do número de crianças por turma e à expansão da matrícula em instituições privadas que não atendiam, necessariamente, requisitos mínimos de qualidade.

No plano legislativo, deve-se mencionar a importância de se avançar na atualização da Carta quanto à responsabilidade do Poder Público de recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória. Essa previsão já consta do art. 5º, § 1º, inciso I, da LDB, com redação dada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Por isso a alteração constitucional não se faz imprescindível para gerar efeitos práticos. Entretanto, como o art. 208, § 3º, da Constituição encontra-se desatualizado, pois restringe-se ao ensino fundamental, e utiliza o termo “educandos”, que dá margem a uma interpretação diversa da noção de busca ativa das crianças



e adolescentes de 4 a 17 anos (TCU, 2017), julgamos que seria oportuno avançar na atualização constitucional. A PEC nº 37, de 2014, em tramitação nesta Casa, trata desse tema e deveria, portanto, receber prioridade na pauta do Congresso Nacional, com modificações que a harmonizem com os termos já adotados na LDB.

e. BNCC da Educação Infantil

A elaboração e aprovação da BNCC relaciona-se diretamente às estratégias da meta 7 do PNE, que trata da qualidade da educação básica. Entretanto, a medida também pode ser compreendida a partir da estratégia 1.9 da meta 1, que abrange, juntamente com a formação dos profissionais da educação, o tema dos currículos e propostas pedagógicas conectados ao conhecimento empírico acerca do processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento do público da educação infantil. Por isso, e considerando a centralidade do processo de construção e do início da implementação da nova base curricular na agenda recente do MEC, incluímos este tópico na presente avaliação da meta 1.

A BNCC da educação infantil foi desenvolvida ao longo de dois anos, juntamente com a base do ensino fundamental. Construída de maneira participativa, a primeira versão da BNCC foi divulgada em setembro de 2015 e recebeu numerosas contribuições da sociedade, de especialistas e de professores, até a homologação da versão final pela resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017.

Embasada nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009), a BNCC avançou no reconhecimento da educação infantil como fundamento do processo educacional, adotando as interações e a brincadeira como eixos



estruturantes das práticas pedagógicas nessa etapa. Essas interações e brincadeiras devem orientar-se pela intencionalidade educativa, transformando a educação infantil em uma etapa crucial para a construção da identidade e da subjetividade das crianças. Seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento são enunciados pela BNCC para as crianças na educação infantil: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se.

Os direitos de aprendizagem, por sua vez, são desenvolvidos a partir de cinco campos de experiências: 1) O eu, o outro e o nós; 2) Corpo, gestos e movimentos; 3) Traços, sons, cores e formas; 4) Escuta, fala, pensamento e imaginação; 5) Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações. Em cada um desses campos são definidos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento organizados em três grupos de faixa etária: bebês de até 1 ano e meio; crianças bem pequenas de até 3 anos e 11 meses; e crianças pequenas, menores de 6 anos. As duas primeiras faixas correspondem à idade de creche; a terceira, à da pré-escola.

A inclusão da educação infantil na BNCC significou um passo importante para assegurar transparência e clareza às redes de ensino sobre o que cada criança deve e tem o direito de aprender, proporcionando potenciais ganhos de qualidade e equidade nessa etapa. Os desafios que se colocam para o governo federal, a partir da aprovação da BNCC, são de duas ordens.

O primeiro desafio, compartilhado com as redes de ensino, refere-se à efetiva implementação da BNCC na ponta, de modo a torná-la realidade nas creches e pré-escolas de todo o País. Para tanto, é fundamental desenvolver e aprofundar estratégias eficazes de articulação federativa.

O segundo, estreitamente relacionado ao anterior, envolve a efetiva utilização da BNCC como norte dos programas de formação inicial e





continuada dos profissionais da educação. Nesse caso, é preciso construir uma ponte com os principais responsáveis pela formação docente no País: as universidades.

O curto período decorrido desde a aprovação da BNCC até o momento não nos permite precisar os avanços obtidos nessas duas frentes. De todo modo, ainda durante a construção da base, foram desenvolvidas parcerias estratégicas com a Undime e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), assim como com movimentos organizados da sociedade civil, para apoiar o processo de (re) elaboração dos currículos escolares na ponta, tendo a BNCC como referência. No que tange à formação docente, contudo, há escassas evidências de que a incorporação da BNCC nas licenciaturas e nas iniciativas de formação em serviço tenha avançado a passos largos nesse primeiro ano de sua existência.

#### f. Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI)

A estratégia 1.6 previa a implantação de uma avaliação bienal da educação infantil até 2016, baseada em parâmetros nacionais de qualidade relativos a infraestrutura física, quadro de pessoal, condições de gestão, recursos pedagógicos, situação de acessibilidade, entre outros indicadores. O prazo estabelecido já foi ultrapassado sem que essa avaliação fosse efetivamente implantada, apesar de o tema vir sendo discutido oficialmente em grupo de trabalho instituído pelo governo federal com a participação de especialistas da área pelo menos desde 2011, bem antes da sanção do PNE (MEC, 2015).

O enfoque adotado na meta 1 parece apontar claramente para uma perspectiva de avaliação de contexto e de processo, em que se consideram indicadores relacionados às condições de oferta da educação



infantil. Não se trataria, portanto, de uma avaliação dos alunos, mas do conjunto de sua experiência educativa nas creches e pré-escolas, englobando os modos de organização do tempo e do espaço, as rotinas pedagógicas, os materiais utilizados e as relações sociais que nelas se desenvolvem, por exemplo.

Com atraso, o tema parece ter recentemente retomado fôlego no MEC. Em julho de 2018, o governo anunciou na imprensa a reformulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Entre as mudanças, consta a aplicação da Anei a partir de 2019 (Agência Brasil, 2018). Segundo as informações divulgadas, essa avaliação consistirá de questionários e formulários aplicados aos gestores escolares e professores e, a partir de 2021, poderá conter uma dimensão participativa, com o aporte da visão das famílias.

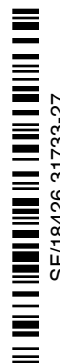
Se, de fato, a Anei se materializar em 2019, teremos conseguido iniciar o cumprimento da estratégia 1.16 com três anos de atraso.

## **5. Temas estruturantes do PNE e intervenientes na meta 1:**

### **governança federativa, financiamento e judicialização**

No processo de elaboração deste relatório, dois temas considerados estruturantes para a implementação das estratégias e as perspectivas de atingimento da meta 1 do PNE destacaram-se de modo reiterado nos documentos técnicos consultados, nos resultados de auditorias e nas entrevistas realizadas.

O primeiro é a questão da governança federativa na implementação do PNE e, de fato, na provisão da educação básica como um



todo. Esse tema, por sua vez, tem pelo menos três aspectos inter-relacionados:

a) a ausência de uma matriz de responsabilidades no PNE que explicita claramente a esfera de governo (União, estados e municípios) que responde, de maneira individual ou solidária e articulada, pela consecução de cada uma de suas estratégias;

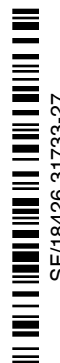
b) o atraso na definição legal do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 13 da Lei nº 13.005, de 2014 (Lei do PNE), que deveria ter sido instituído em lei específica ainda em 2016; e

c) a baixa institucionalidade e operacionalidade das instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, previstas nos §§ 5º, 6º e 7º do art. 7º da citada Lei do PNE.

A ausência da definição de responsáveis pelas estratégias da meta 1 é uma das questões levantadas em auditorias do TCU (2018). Ainda que o MEC, por meio da Sase, tenha avançado na conceitualização do SNE e que a Câmara dos Deputados venha discutindo sua formatação legal no âmbito da tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413, de 2014,<sup>11</sup> é preciso avançar de maneira mais célere nesse campo. As turbulências político-institucionais que afetaram o País no primeiro quadriênio de vigência do PNE certamente contribuíram para os poucos avanços concretos, inclusive pela virtual inação da Instância Permanente de Negociação Federativa que chegou a ser criada pelo MEC em 2015.

---

<sup>11</sup> Tramitando em conjunto com o PLP nº 448, de 2017. Anteriormente, o PLP nº 15, de 2011, já havia também avançado na tentativa de estabelecer normas para a cooperação federativa na gestão da educação brasileira.

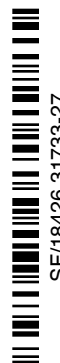


Nesse contexto, haveria necessidade de se aprofundar, por exemplo, a discussão sobre o papel que os estados poderiam desempenhar como instâncias de apoio técnico aos municípios na qualificação da oferta de educação infantil e no próprio financiamento e acompanhamento da construção de novas unidades de creche e pré-escola. Há relatos de experiências de articulação bem-sucedidas entre estado e municípios nesse campo, como os casos do Ceará e Espírito Santo, as quais poderiam ser analisadas e replicadas em outros contextos, como apontam Abrúcio *et al.* (2017).

Também se poderia avançar de modo mais institucionalizado no fomento à articulação intermunicipal, por meio de consórcios, conforme vem acontecendo de maneira localizada em algumas regiões e áreas metropolitanas.

E, sem dúvida, é fundamental rediscutir a própria atuação sinérgica e facilitadora do governo federal no âmbito da articulação federativa, de maneira a apoiar as redes municipais sem asfixiar sua autonomia constitucional e sua criatividade e conhecimento local para lidar com contextos específicos e heterogêneos.

O segundo tema estruturante da implementação da meta 1 e do próprio PNE está estreitamente relacionado ao primeiro. Trata-se da questão da disponibilidade de recursos e dos mecanismos de financiamento da educação no País. De fato, o Fundeb é o principal instrumento de financiamento das creches e pré-escolas na grande maioria dos municípios brasileiros. Nas capitais e em outras cidades de grande e médio porte, ou naquelas que desenvolvem atividades econômicas que geram royalties ou outro tipo de receita municipal expressiva, há também alguma disponibilidade de recursos próprios que podem ser direcionados para essa



etapa. A sub-arrecadação de impostos municipais, como o IPTU, por exemplo, contribui para esse quadro.

O Fundeb mostrou-se instrumento muito importante para a ampliação da cobertura na educação infantil, mas sua vigência chega ao fim, de acordo com o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em 2020. Com efeito, esse mecanismo deverá ser rediscutido, não só para que se assegure a continuidade da política redistributiva que instituiu, de modo permanente, mas também para que se aperfeiçoem seus parâmetros e se superem suas fragilidades. Essa discussão já se encontra relativamente avançada na Câmara dos Deputados, a partir da tramitação da PEC nº 15, de 2015, e no Senado Federal, da PEC nº 24, de 2017.

Expressiva reivindicação dos gestores municipais e de diversos interlocutores consultados para a elaboração deste relatório foi no sentido de que o sucessor do atual Fundeb não deixe de contemplar a educação infantil em seu conjunto. A inclusão das creches no Fundeb, como já mencionamos, contribuiu de modo relevante para a ampliação da cobertura. Abrir mão desse canal de financiamento, no momento em que se enfrentam desafios importantes no cumprimento da meta 1, poderia acabar sendo contraproducente.

Uma das principais limitações do Fundeb hoje relaciona-se à magnitude dos aportes da União. O piso da participação federal no fundo, correspondente a 10% dos recursos totais, tem funcionado na prática como teto. Assim, do total de R\$ 148 bilhões estimados para compor o Fundeb em 2018, cerca de R\$ 136 bilhões adviriam de estados e municípios. A União, por sua vez, aportaria R\$ 12 bilhões de complementação e outros R\$ 1,3 bilhão à integralização do piso do magistério.



Combinando-se esse percentual de complementação à trava que restringe as ponderações por etapa e modalidade da educação básica ao intervalo compreendido entre 0,7 e 1,3 do valor por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, de acordo com a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017, os valores estimados para a educação infantil em tempo integral no âmbito do Fundeb em 2018 variaram de R\$ 3.921,67 a R\$ 6.079,74 por aluno/ano. Para a educação infantil em tempo parcial, esses valores foram de R\$ 3.016,67 a R\$ 4.676,72. As menores estimativas são encontradas nos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba e Pernambuco. As maiores, nos estados de Roraima e Rio Grande do Sul.

Embora sejam escassos os estudos sobre os custos reais da educação, esses valores parecem aquém do que os especialistas apontam como necessário para arcar com uma educação infantil de qualidade. Nesse sentido, citamos os conceitos de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), incorporados às estratégias da meta 20 do PNE, que apresentam uma proposta de abordagem para o financiamento da educação brasileira a partir do cálculo dos insumos indispensáveis para garantir um padrão mínimo de qualidade. Essa abordagem, capitaneada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em parceria com especialistas, resulta em valores *per capita* muito superiores ao que efetivamente é disponibilizado pelo Fundeb. Os parâmetros e cálculos do CAQi chegaram a ser aprovados no Parecer CEB/CNE nº 8, de 2010, mas não obtiveram homologação pelo MEC.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Destaca-se a existência de um projeto, financiado pelo MEC e implementado em parceria com a Universidade Federal do Paraná, para o desenvolvimento de um simulador do Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ). Essa iniciativa poderá contribuir para qualificar o debate sobre os limites e as necessidades do financiamento da educação no País.



Segundo o parecer do CNE, os valores por aluno/ano estimados para o CAQi em 2008 equivaleriam a R\$ 5.943,60, na creche, e a R\$ 2.301,24, na pré-escola. Atualizados em 2018 (Campanha, 2018), esses valores chegaram a R\$ 11.858,73 por aluno/ano para a creche em tempo integral e a R\$ 5.968,89 para a pré-escola em tempo integral. É certo que pode haver debate sobre os parâmetros considerados e os mecanismos de precificação e ponderação utilizados nesse cálculo. Todavia, a proposta do CAQ/CAQi tem esteio legal e ganha espaço frente à ausência de uma definição oficial, homologada pelo MEC e pactuada com os entes federados, do que seria o padrão mínimo de qualidade da educação infantil mencionado na estratégia 1.1 do PNE, assim como sobre quanto custaria alcançá-lo. Seja como for, sem a participação efetiva da União nessa conta, as chances de que o financiamento da educação infantil alcance um patamar de qualidade desejável parecem remotas.

Além desses temas estruturantes (governança federativa e recursos financeiros), uma questão interveniente no andamento da meta 1 deve ser lembrada. Trata-se do fenômeno concernente à crescente judicialização em torno do direito à educação infantil, particularmente no que se refere à matrícula em creche. Callegari (2017) aponta que esse fenômeno responde ao incremento da pressão social pelo acesso às creches combinado à incapacidade de os municípios expandirem suas redes na velocidade necessária para atender a demanda.

O resultado é que o acesso à educação infantil, entendido como direito indisponível a ser garantido à população, ocupa o “topo do *ranking* das demandas judiciais na área educacional”, em ações propostas pelos Ministérios Públicos estaduais, Defensorias Públicas e pelas próprias famílias (Callegari, 2017, p. 68). Se, por um lado, essas causas judiciais



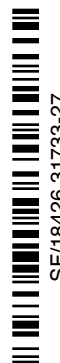
podem contribuir para a ampliação do acesso à creche, por outro, elas têm impacto não desprezível nas dimensões de qualidade e equidade, que também compõem a meta 1.

A expansão da oferta de educação infantil requer a mobilização de condições relacionadas a espaço físico, disponibilidade de pessoal qualificado, materiais diversos e recursos de custeio, que demandam planejamento e previsibilidade no âmbito dos municípios. Além disso, o objetivo preconizado pela estratégia 1.2, que prevê a diminuição das desigualdades na matrícula em creche por grupos de renda, recomenda redobrada cautela com decisões judiciais que possam subverter essa lógica, desmoralizando listas de espera e contrariando critérios de priorização ligados à vulnerabilidade social das crianças e das famílias.

Assim, o diálogo prévio e a construção colaborativa de critérios para garantir e ordenar a expansão do acesso à creche, envolvendo não só os gestores municipais, mas também representantes do MP e do Poder Judiciário, parecem constituir o melhor caminho para lidar com a questão da judicialização no nível local. O avanço nas orientações relativas à busca ativa e ao levantamento de demanda manifesta que vêm sendo desenhadas pelo MEC também pode dar uma contribuição relevante nesse sentido.

## **6. Conclusões e recomendações**

Por ocasião da divulgação dos relatórios de monitoramento do PNE elaborados pelo Inep, ou mesmo dos resultados das auditorias do TCU sobre o Plano, a percepção que sobressai é de desânimo com a lentidão com que as metas e estratégias vêm sendo executadas. Há, também, críticos que consideram esses resultados desalentadores intrínsecos ao próprio desenho do PNE, visto como inexequível e, até, em certa medida, indesejável.





A despeito dessas visões negativas, e sem entrar no mérito dos argumentos que as informam, entendemos que há elementos na avaliação do PNE que precisam ser considerados e que frequentemente são pouco visíveis para a opinião pública. Nesse sentido, é preciso também se considerar a “cultura” que o PNE traz para as políticas públicas na área de educação. Especificamente no tocante à meta 1, observamos que o Plano tem funcionado como um elemento norteador das políticas, como um referencial seja para os órgãos do Executivo (federal e municipal, especialmente), como também para os órgãos de fiscalização e controle.

Em outras palavras, o PNE tem papel de indução das políticas públicas de educação infantil, o que, por si só, já é um ganho importante. Ao se guiar pelas estratégias do Plano, os gestores terminam por caminhar em uma direção comum. Entretanto, esse caminhar tem ocorrido mediante ações pouco coordenadas e mal articuladas, com muito desperdício de recursos e ineficiência. Em outras palavras, o isolamento e os problemas de gestão na formulação e implementação das políticas é o mesmo de sempre, apesar de o Plano funcionar como um norte.

Além disso, o PNE não ficou imune às turbulências políticas, institucionais e fiscais por que o País passou nos últimos quatro anos. Isso se refletiu, de certo modo, em todas as metas. Na meta 1, sob a responsabilidade municipal e dependente de apoio da União, isso foi ainda mais relevante. Afinal, ao longo do quadriênio, houve descontinuidades na gestão em ambos os níveis de governo, acompanhadas de grave quadro de crise fiscal e recessão econômica.

Nesse sentido, é fundamental aprofundar uma estratégia de implementação do Plano em rede, com participação de órgãos e entes com incidência na implementação, sob a coordenação do MEC. Sem isso, mesmo



que o PNE seja visto como um objetivo a ser atingido, a dispersão de ações tornará mais difícil o sucesso da empreitada.

Para tanto, a interlocução entre os gestores das diferentes esferas federativas é indispensável, inclusive com a participação dos entes estaduais, que, salvo poucas exceções, não têm se envolvido em ações relativas à meta 1. Embora os estados não sejam os principais responsáveis pela educação infantil, eles podem - e, a nosso ver, devem - apoiar os municípios de seu território, em regime de colaboração. Tome-se, por exemplo, a alegação comum de que um dos principais problemas de programas como o Proinfância é a falta de capacidade técnica nos municípios. Consideramos que os estados teriam muito a contribuir nesse ponto, entre diversas outras possibilidades de cooperação.

Assim, em relação, especificamente à meta 1, é mister reconhecer que a educação infantil tem ganhado centralidade no conjunto das políticas de educação e que o PNE pode ser considerado tanto um resultado quanto um instrumento indutor desse processo. Ademais, pudemos constatar neste trabalho que os dados e indicadores divulgados pelo Inep apontam para a viabilidade do cumprimento da meta de atendimento em creche e pré-escola ao final do prazo de vigência do plano. Mas, para tanto, é imprescindível a continuidade e o aprofundamento das políticas e dos programas federais de apoio aos entes subnacionais.

Em relação a essas políticas e programas, faz-se necessário aprender com a experiência para evitar os equívocos cometidos no passado (como mostraram as auditorias dos órgãos de controle), de forma a assegurar a eficiência e efetividade das ações. Observe-se, a propósito, que os referidos programas têm sido objeto de aprendizado institucional, com aperfeiçoamentos de gestão, notadamente no âmbito do FNDE, e a sua



retomada ou aprofundamento depende basicamente de priorização política e alocação orçamentária.

Por fim, consideramos que o PNE em geral, e sua meta 1 em particular, constituem importantes diretrizes de política pública, negociadas e consensuadas no Congresso Nacional, devendo receber a devida atenção e prioridade no âmbito do MEC. Só assim poderão se tornar efetivas as demandas da sociedade brasileira por uma educação infantil que abarque as dimensões de acesso, equidade e qualidade e que dê conta do binômio de cuidado e educação das crianças na primeira infância. O desafio pode parecer grande, mas as informações que compilamos neste relatório mostram que não é impossível.

Com vistas a contribuir com o processo de alcance da meta 1 e de suas 17 estratégias, concluímos com as seguintes recomendações, derivadas deste trabalho de avaliação e dirigidas a diversas instâncias responsáveis por dar concretude ao PNE, acompanhando e impulsionando seu processo de implementação.



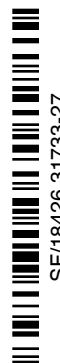
## **Recomendações**

### **À CE**

1. Promover amplo debate envolvendo representantes do Governo Federal e dos entes federados sobre o Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração, de modo a fazer avançar sua instituição em lei;
2. Promover audiência pública sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco no objetivo nº 4 sobre "Educação de Qualidade", de modo a incorporar essa dimensão na agenda de debates do colegiado;
3. Discutir a conveniência e oportunidade de promover alterações legislativas para aumentar as exigências de formação para a docência na educação infantil, adotando como requisito a formação em nível superior;
4. Manter e ampliar a visibilidade do PNE na agenda política do País, realizando audiências públicas periódicas para monitorar sua implementação.

### **Ao Poder Legislativo**

1. Aperfeiçoar o texto do § 3º do art. 208 da Constituição Federal, de forma a ampliar o conceito de recenseamento da população em idade escolar, harmonizando-o à redação adotada na LDB;
2. Avançar na instituição em lei do Sistema Nacional de Educação, previsto no art. 13 da Lei nº 13.005, de 2014;



3. Considerar a educação infantil no debate em curso sobre o novo Fundeb, bem como buscar caminhos para assegurar a ampliação da complementação da União a esse fundo de maneira eficiente e eficaz;
4. Acompanhar os encaminhamentos dados às obras inacabadas do Proinfância, de modo a evitar o desperdício de recursos sem que se imponham dificuldades adicionais à expansão da oferta de creches;
5. Discutir a possibilidade de promover alterações na legislação de regência dos programas educacionais, de modo a garantir que convênios ou termos de parceria firmados entre o governo federal e os entes federados sejam prorrogados de modo automático quando sua data de expiração seja próxima ao período de eleições municipais;
6. Discutir a pertinência e a conveniência de se promoverem alterações legislativas na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para que a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família matriculados na pré-escola seja acompanhada.

#### **Aos órgãos federais de controle (TCU e CGU)**

1. Continuar promovendo auditorias detalhadas sobre o PNE e suas metas, divulgando amplamente os achados e recomendações e adotando as providências cabíveis de responsabilização legal, quando for o caso, de modo a fomentar a manutenção do Plano na agenda de políticas educacionais e a promover a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas governamentais destinados a lhe dar materialidade.



### **Aos órgãos do Poder Executivo (MEC, MDS, FNDE e INEP)**

1. Incluir nos relatórios bienais de monitoramento oficial das metas do PNE indicadores desagregados para capitais e municípios de regiões metropolitanas, sempre que possível;
2. Promover campanhas de comunicação e mobilização social para informar as famílias de seu direito de acesso à pré-escola, garantindo a universalização da matrícula de crianças de 4 e 5 anos;
3. Adotar critérios de priorização da população do quintil de renda mais baixo nas iniciativas voltadas para ampliar a cobertura da educação infantil;
4. Aprimorar a transparência dos programas federais relacionados ao PNE e, em particular, à meta 1, publicizando informações compiladas sobre o total de unidades de educação infantil construídas pelo Proinfância, o número de vagas criadas para atendimento em tempo parcial e integral, o total de creches inacabadas, o total de creches ainda sem funcionamento, dentre outras informações relevantes para o acompanhamento da iniciativa pela sociedade;
5. Utilizar efetivamente as visitas domiciliares do Programa Criança Feliz e outras iniciativas similares para a busca ativa de crianças fora da pré-escola e para o levantamento de demanda manifesta por creche;
6. Manter e institucionalizar a rede de assistência técnica implementada para a elaboração e o monitoramento dos planos municipais de educação;
7. Promover a elaboração e a pactuação com os entes federados de matriz de responsabilidades do PNE;
8. Tornar operacional a instância permanente de negociação e cooperação de que trata o § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 2014;



9. Estudar, em diálogo com os gestores locais, alternativas para a ampliação do atendimento da educação infantil que não se restrinjam à construção de prédios escolares;
10. Agilizar a prestação de contas dos gestores locais e os processos de responsabilização relacionados à malversação de recursos públicos nos repasses de recursos para os sistemas de ensino;
11. Atuar proativamente no encaminhamento de soluções para obras paralisadas, a fim de que não se tornem obras inacabadas;
12. Buscar soluções, juntamente com o Poder Judiciário e os órgãos de controle, para as obras do Proinfância inacabadas;
13. Fomentar o apoio dos estados aos municípios de seu território nas políticas públicas de educação infantil;
14. Implementar as recomendações oriundas das auditorias do TCU e da CGU sobre os programas governamentais relacionados à meta 1.



## Referências

Abuchaim, Beatriz de Oliveira. *Panorama das políticas de educação infantil no Brasil*. Brasília: Unesco, 2018.

Abrúcio, Fernando; Seggatto, Catarina I.; Pereira, Maria Cecília G. *Regime de Colaboração no Ceará: Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*. Movimento Colabora, 2017. Disponível em <http://movimentocolabora.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>. Acesso em 4/12/2018.

Agência Brasil. *MEC terá novo sistema de exames e passará a avaliar creche em 2019*. Publicado em 28/06/2018.

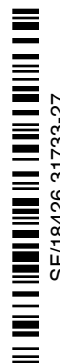
Callegari, César. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. In Todos pela Educação e Editora Moderna (Orgs.) *Reflexões sobre Justiça e Educação*. São Paulo: Moderna, 2017.

Câmara dos Deputados. *Notas da reunião Conjunta Educação e Cultura/ Especial do Plano Nacional de Educação* (14/03/2012). Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/atas-das-reunioes/transcricao-da-audiencia-publica-com-ministro-aloisio-mercadante>. Acesso em 17/10/2018.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

Carta Educação. *Proinfância e a dificuldade de construir creches no Brasil*. Publicado em 26 de abril de 2015. Disponível em <http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/o-proinfancia-e-a-dificuldade-de-construir-creches-no-brasil/>

Carvalho, Maria Regina V. O Perfil do Professor nas Etapas da Educação Básica. In Bof, Alvana Maria; Oliveira, Adolfo Samuel (Orgs.) *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.





Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

CGU. *Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80: Implantação de Escolas para Educação Infantil*. Brasília, dezembro de 2017.

FNDE. *Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil*. Brasília, novembro de 2017.

FNDE, s/d. *Sobre Projeto Arquitetônicos do Proinfância*. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao> Acesso em 17/10/2018.

FNDE, s/d. *Sobre o Proinfância*. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>. Acesso em 10/10/2018.

Folha de São Paulo. *Cidade de São Paulo supera meta de colocar 50% das crianças em creche*. Publicado em 16/10/2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília, DF, 2018.

MEC, s/d. *Sobre o Plano de Ações Articuladas*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/par> Acesso em 17/10/2018.

MEC. *Secretaria Executiva. Relatório de gestão consolidado, exercício 2015*. Brasília, abril de 2016.

MEC. *Secretaria Executiva. Relatório de gestão consolidado, exercício 2016*. Brasília, março de 2017.

MEC. *Secretaria Executiva. Relatório de gestão consolidado, exercício 2017*. Brasília, março de 2018.



Nunes, Maria Fernanda Rezende et al. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

Observatório do PNE. *3 anos de Plano Nacional de Educação*. Junho de 2017.

PNUD. *As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/cartilha-de-perguntas-e-respostas-dos-ods.html>. Acesso em 10/10/2018.

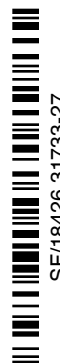
Simões, Armando. Os Indicadores da Meta 1 do PNE: Discussão Metodológica e Projeções da Desigualdade no Atendimento de Crianças de 0 a 3 Anos para 2024. In Bof, Alvana Maria; Oliveira, Adolfo Samuel (Orgs) *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

Shonkoff, Jack P. and Phillips, Deborah A. (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. National Research Council (US) and Institute of Medicine (US) Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK225557/>. Acesso em 23/09/2018.

TCU. *Acórdão nº 2515/2014*. Referente ao Processo nº TC 011.441/2012-7. Relator Ministro José Jorge.

TCU. *Acórdão nº 2775/2017*. Referente ao Processo nº TC 025.153/2016-1 [Aposos: 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]. Relatora Ministra Ana Arraes.

TCU. *Acórdão nº 2553/2018*. Referente ao Processo nº TC 034.984/2017-8. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.



Ximenes, Salomão Barros et al. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração*. Trabalho apresentado na 38ª Reunião Nacional da Anped. São Luiz, 2017. Disponível em:  
[http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho\\_38anped\\_2017\\_GT05\\_1156.pdf](http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT05_1156.pdf). Acesso em 19/10/2018.



## ANEXOS

## Reuniões técnicas e entrevistas (agosto-outubro/2018)

| <b>Instituição</b>                                                                                                | <b>Participantes</b>                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TCU - SECEX-Educação                                                                                              | André Geraldo Oliveira (Diretor) e equipe                                                                                                                                                          |
| TCU - SECEX-Educação, INEP e CGU                                                                                  | André Geraldo Oliveira (TCU) e equipe<br>Armando Simões e Adolfo Oliveira (INEP)<br>Leonardo Dantas da Silva (CGU) e equipe                                                                        |
| UNICEF                                                                                                            | Júlia Ribeiro (Oficial de Educação)                                                                                                                                                                |
| Campanha Nacional pelo Direito à Educação<br>Movimento Interfóruns da Educação Infantil (MIEIB)<br>Ação Educativa | Andressa Pellanda (Campanha)<br>Célia Vieira dos Santos (MIEIB)<br>Avanildo Duque (Action Aid Brasil)                                                                                              |
| UNDIME                                                                                                            | Aléssio Costa Lima (Presidente)                                                                                                                                                                    |
| Todos pela Educação                                                                                               | Carolina Fernandes (Relações Governamentais) e Vanessa Yumi Souto (Coordenadora de Projetos)                                                                                                       |
| MEC - Secretaria de Educação Básica (SEB)                                                                         | Carolina Velho (Coordenadora-Geral de Educação Infantil) e equipe                                                                                                                                  |
| MEC - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)                                                  | Marcos Ozório (Secretário) e equipe                                                                                                                                                                |
| TCU - SEINFRA-Urbana                                                                                              | Bruno Martinello (Secretário) e equipe                                                                                                                                                             |
| MDS - Secretaria de Promoção do Desenvolvimento Humano                                                            | Eli Harasawa (Secretária) e equipe                                                                                                                                                                 |
| FNDE - Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais                                                   | Júlio Viana (Coordenador-Geral)<br>Patrícia Costa (Coordenadora-Geral)<br>Laisa Sousa (Análise de infraestrutura) e equipe                                                                         |
| SME - Iconha/ES                                                                                                   | Sonia Maria Soares (Coordenadora) e Maria Helena Longue Mozer de Mattos (Secretária)                                                                                                               |
| SME - Parnamirim/PE                                                                                               | Lurdinha Carvalho                                                                                                                                                                                  |
| SME - Bananeiras/PB                                                                                               | Jorge Luis Umbelino de Sousa                                                                                                                                                                       |
| SEDF – Coordenação Regional de Ensino / Ceilândia                                                                 | Elis Andrea Borges (Coordenadora de Educação Infantil),<br>Francisca das Chagas Aguiar, Márcia Helena Lopes,<br>Valdizia Apolinário e equipe do Centro de Educação da Primeira Infância Ipê Branco |



## Compilação dos relatórios de gestão do MEC (2015-2017)

Os quadros a seguir apresentam informações compiladas dos relatórios consolidados de gestão apresentados pelo MEC ao TCU e à sociedade para prestação de contas ao final de cada exercício. Todas as informações foram transcritas dos respectivos relatórios e integradas em dois quadros distintos, que permitem visualizá-las ano a ano, seja no que se refere a atividades realizadas, seja no que se refere a resultados alcançados.



| Metas e Estratégias                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Atividades realizadas pelo MEC que se coadunam com o alcance da estratégia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. | Em 2015, foi mantida a execução do Programa Proinfância, considerando o papel do MEC na coordenação nacional e também a função supletiva e de apoio técnico e financeiro em relação a Universalização da Educação Infantil, pré-escola e ampliação do atendimento em creches. Além disso, foi elaborada nova proposta de construção de módulos de ampliação de creches e pré-escolas como ação que deverá possibilitar a ampliação de novas vagas. Por meio do Brasil Carinhoso, foram antecipados recursos para custeio de novas matrículas na rede pública e conveniada e | Segundo dados da Pnad/IBGE, divulgados pelo Inep no Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, em 2004, a taxa de frequência à escola para a população de 4 a 5 anos era de 72,1%, saltando para 86,8% em 2012 e atingindo 89,6% em 2014. Cálculo da NIPDG/SEPLAN/DESOC aponta o atingimento de 91,0% em 2015. Já a taxa de frequência à escola para a população de 0 a 3 anos, em 2004, era de 19,2%, 28,8% em 2012, 33,3% em 2014 e 34,1% em 2015. Dados do Censo Escolar 2016 apontam 3,2 milhões de matrículas na faixa etária de 0 a 3 anos em 64,5 mil creches e 8,2 milhões de matrículas na faixa etária de 4 e 5 anos em 105 mil estabelecimentos. | Segundo dados da Pnad/IBGE, divulgados pelo Inep no Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, a taxa de frequência à escola para a população de 4 a 5 anos era de 72,1% em 2004, subiu para 86,8% em 2012, atingindo 89,6% em 2014. Já a taxa de frequência à escola para a população de 0 a 3 anos, em 2004, era de 19,2%; 28,8% em 2012; e 33,3% em 2014. Para ambas as faixas etárias houve um crescimento contínuo em âmbito nacional no período de 2004 a 2014, embora os dados daquele período indicassem que seria grande o desafio para atingimento da meta. |



|  |                                                                                                             |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | realizada suplementação dos valores do Fundeb para matrículas de crianças de 0 a 48 meses do Bolsa Família. |  | <p>A partir da análise de dados com relação a diversos agrupamentos apontados em algumas das estratégias relacionadas a esta Meta 1, o Relatório também faz comparação de resultados por grandes regiões, UF's, sexo, localização, cor/raça e renda. Suas conclusões são de que, enquanto para a faixa etária de 4 a 5 anos o crescimento ocorreu com uma tendência geral de diminuição das desigualdades de acesso segundo os grupos que foram comparados, no caso da população de 0 a 3 anos ocorreu o contrário, ou seja, houve tendência geral de ampliação de desigualdades. Dados elaborados pelo Inep/MEC, com base em dados da Pnad/IBGE, apontam que o percentual das crianças de 4 e 5 anos que frequentavam a escola no Brasil passou de 89,6% em 2014 para 91% em 2015. O percentual da população de 0 a 3 anos que</p> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar) foi de 33,3% em 2014 e 34,1% em 2015. Os dados de 2016 serão disponibilizados em 2018, com a publicação do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 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; | Foram realizados ajustes no processo de construção de creches e pré-escolas, autorizando os municípios e o Distrito Federal a reformularem seus termos de referência e licitarem a construção de creches e pré-escolas. Adicionalmente, foram criados dois novos tipos de projetos arquitetônicos – o Tipo 1 e Tipo 2 – que oferecem maior capacidade de atendimento em um mesmo terreno. | i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.<br>ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil. | i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.<br>ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil. |





|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;</p> | <p>Por meio da disponibilização do programa Brasil Carinhoso foi realizada a suplementação de valores do Fundeb para matrículas de crianças de 0 a 48 meses do Bolsa Família.</p> | <p>i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.<br/> ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil.<br/> iii) E. I. Manutenção — apoio para o custeio e a manutenção de novas matrículas nos estabelecimentos de educação infantil recém-construídos com recursos de programas federais.<br/> iv) E. I. Manutenção — Novas Turmas apoia a oferta e a expansão da educação infantil por meio do apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, repassando 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do</p> | <p>i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.<br/> ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil.<br/> iii) E. I. Manutenção – apoio para o custeio e a manutenção de novas matrículas nos estabelecimentos de educação infantil recém-construídos com recursos de programas federais.<br/> iv) E. I. Manutenção – Novas Turmas apoia a oferta e a expansão da educação infantil</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                           | <p>Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas – Ação Brasil Carinhoso.</p> <p>v) Programa de Alimentação Escolar (PNAE) – contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.</p> | <p>por meio do apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil repassando 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas – Ação Brasil Carinhoso.</p> <p>v) Programa de Alimentação Escolar (PNAE) – contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.</p> |
| 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o | O Ministério da Educação incluiu no programa Plano de Ações Articuladas/2015-2018, disponibilizado a todos os estados, Distrito Federal e municípios, questões referentes | Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.                                                                                                                                                                          | Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| atendimento da demanda manifesta;                                                                                                                                                                                                                                                       | ao levantamento da demanda de educação infantil.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;                                                                                                              | Foi elaborada Nota Técnica pela Secretaria de Educação Básica do MEC, contendo orientações nacionais para levantamento da demanda das famílias por creches e definição dos mecanismos de consulta pública.                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 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; | Foi elaborada Minuta de Portaria Interministerial que dispõe sobre a articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, contemplando o foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade. Iniciada também a articulação para criação de um Grupo de Trabalho para rever equipamentos e mobiliários da educação infantil. | <p>i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.</p> <p>ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil.</p> | <p>i) Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.</p> <p>ii) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) - disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil.</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;</p> | <p>Iniciado o processo de desenvolvimento da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) em 2016, instituída em portaria ministerial considerando o acesso e a oferta, a infraestrutura, os recursos pedagógicos, os profissionais da Educação Infantil, a gestão do sistema e a gestão das unidades escolares.</p>                                                                                                                                                                                                  | <p>Construção e aprovação da Matriz de Referência da Anei, aglutinando dimensões passíveis de avaliar as condições de oferta e qualidade dos serviços ofertados na educação infantil do país.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Elaboração de Relatório diagnóstico da Educação Infantil, a partir dos dados do Censo da Educação Básica, a ser publicado em julho de 2018.<br/>ii) Providências iniciais para elaboração e pré-testagem dos instrumentos de coleta de dados (questionários) para avaliação da educação infantil.</p>                                                                                                                                                                                                          |
| <p>1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;</p>                                                                                                                                                                 | <p>No ano de 2015 foram certificadas 164 entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil, distribuídas por todas as regiões brasileiras. Para serem certificadas, essas entidades demonstraram destinar parte das vagas existentes para assegurar o acesso à creche e pré-escola de alunos selecionados segundo critérios socioeconômicos definidos legalmente, por vezes atendidos mediante conveniamento com o poder público. Trata-se assim de uma meta cuja consecução alia a</p> | <p>Certificação de entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil. Para serem certificadas, essas entidades demonstraram destinar parte das vagas existentes para assegurar o acesso à creche e pré-escola de alunos selecionados segundo critérios socioeconômicos definidos legalmente, por vezes atendidos mediante convênio com o poder público. Trata-se assim de uma meta cuja consecução alia a política de certificação de entidades beneficentes às políticas educacionais de fomento à educação infantil conduzidas em conjunto pelos entes federados, em colaboração com o setor privado sem fins lucrativos.</p> | <p>Certificação de entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil. Para serem certificadas, essas entidades demonstraram destinar parte das vagas existentes para assegurar o acesso à creche e pré-escola de alunos selecionados segundo critérios socioeconômicos definidos na Lei 12.101/2009. Trata-se assim de uma meta cuja consecução alia a política de certificação de entidades beneficentes às políticas educacionais de fomento à educação infantil conduzidas</p> |



|                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                     |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                | política de certificação de entidades beneficentes às políticas educacionais de fomento à educação infantil conduzidas em conjunto pelos entes federados, em colaboração com o setor privado sem fins lucrativos.   |  | em conjunto pelos entes federados, em colaboração com o setor privado sem fins lucrativos. O Ministério, por meio do E. I. Manutenção - Novas Turmas de Educação Infantil, apoia a manutenção de novas matrículas que ainda não foram contempladas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em novas turmas de educação infantil ofertadas por estabelecimentos educacionais públicos ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público. |
| 1.8) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior; | Foi elaborado diagnóstico desenvolvido pelo INEP com as informações do Censo Escolar 2015 sobre a formação dos professores. O objetivo é reduzir o número de professores que lecionam disciplinas para as quais não |  | Em outubro de 2017 foi anunciada a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, na qual se prevê a reestruturação da formação inicial, inclusive com a elaboração da Base Nacional de Formação Docente, bem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | têm a formação específica. Serão oferecidas 105 mil vagas para os professores efetivos das redes estaduais e municipais.                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | como com estratégias para qualificar a prática na formação com programa como o Pibid e Residência Pedagógica. A formação continuada será alvo das iniciativas previstas com a elaboração da Plataforma de Formação Continuada, incrementando modelos autoformativos bem como com especializações e mestrados para os profissionais em serviço.                                                                                             |
| 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos | Foi iniciada a execução de curso de especialização na docência de educação infantil que articula uma Rede Nacional de Universidades Federais que atuam na formação de profissionais de educação infantil. | i) Execução do curso docência na educação infantil – especialização que articula uma Rede Nacional de Universidades Federais que atuam na formação de profissionais de educação infantil.<br>ii) Publicação do Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016 – dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.<br>iii) Reavaliação das políticas de Formação, para que estejam em consonância com a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de janeiro de 2015, com as novas políticas indutivas, marcos regulatórios de reformas em | O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC é uma iniciativa que articula as instituições formadoras e as redes no esforço pela qualificação na alfabetização. A edição 2017 foi reformulada, expandindo o foco de atuação no reforço escolar no contraturno via Programa Novo Mais Educação, bem como na formação específica para os profissionais que atuam na pré-escola. A pós-graduação fará parte das iniciativas via |



|  |  |                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>andamento, regime de colaboração entre os entes federados, bem como as necessárias inovações tecnológicas para a educação.</p> | <p>especializações e mestrados profissionais, previstas na Política Nacional de Formação. O MEC criou grupo de trabalho no âmbito da SESu para avaliar o andamento da implementação dos Bacharelados Interdisciplinares e das Licenciaturas Interdisciplinares na Rede das Universidades Federais. As licenciaturas Interdisciplinares (LI) são cursos de graduação que habilitam professores para atuar na Educação Básica e que, do ponto de vista formal, são estruturadas por grandes áreas de conhecimento. Pautada num percurso formativo flexível, com carga horária dividida em formação geral, na área de saber e didática específica, articuladas organicamente de modo a permitir o diálogo entre os seus componentes. A integração decorrente desse processo deve promover as correlações entre conhecimentos, competências e habilidades com a realidade</p> |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | sociocultural e ambiental na formação do professor e em sua prática, aprimorando sua atuação na educação básica.                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantida a consulta prévia e informada; | Foi efetuada alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por meio da Lei Nº 12.960, de 27 de março de 2014, com critérios mais rigorosos para o fechamento das escolas do campo, indígenas e quilombolas, de modo a inibir esse tipo de ação. (Estratégia 1.10)                                                          | i) Orientação às redes de ensino quanto à alteração da Lei Nº 12.960, de 27 de março de 2014, com critérios mais rigorosos para o fechamento das escolas do campo, indígenas e quilombolas, de modo a inibir esse tipo de ação.<br>ii) Apoio à construção e à finalização de escolas do campo, escolas indígenas e escolas em comunidades remanescentes de quilombos, realizadas em exercícios anteriores. | Plano de Ações Articuladas (PAR) com a finalidade de auxiliar estados e municípios no planejamento de suas políticas de educação, proporcionando um canal de comunicação permanente entre estes entes e o Ministério.                                                                                                                                |
| 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação                                              | Foram realizadas adequações arquitetônicas dos prédios e promoção de acessibilidade de 9.960 escolas por meio do PDDE, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação básica.<br>Foi elaborada Nota Técnica sobre inclusão de crianças com deficiência, transtornos globais e altas habilidades. | i) PDDE Escola Acessível – repasse de recursos para promoção da acessibilidade no ambiente escolar (adequação arquitetônica e aquisição de recursos de tecnologia assistiva);<br>ii) Atualização da legislação do PDDE Escola Acessível;<br>iii) Revisão do Manual de Escola Acessível.                                                                                                                    | PDDE Escola Acessível - repasse de recursos para promoção da acessibilidade no ambiente escolar (adequação arquitetônica e aquisição de recursos de tecnologia assistiva).<br>O PNAE atende duplamente os alunos matriculados no ensino regular público que tiverem matrícula concomitante em instituição de Atendimento Educacional Especializado - |





|                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| especial nessa etapa da educação básica;                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | AEE, desde que em turno distinto. Assim, as instituições de AEE devem atender às necessidades nutricionais dos alunos, ofertando, no mínimo, uma refeição, conforme suas especificidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade; | Publicação de Portaria 133, de 15 de março de 2016, que cria Grupo de Trabalho sobre crianças em situação de abrigo e dispõe sobre a articulação das áreas de educação, saúde e assistência social. | Publicação de Decreto N° 8.869, de 06 de outubro de 2016, que institui o Programa Criança Feliz para a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (MDSA, MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Humano). O programa priorizará gestantes e crianças de até três anos beneficiárias do Bolsa Família, e as de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). As famílias serão acompanhadas por profissionais capacitados, que farão visitas domiciliares periódicas. | O Programa Criança Feliz (2016) para a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (MDSA, MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Humano). O programa prioriza gestantes e crianças de até três anos beneficiárias do Bolsa Família, e as de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). As famílias serão acompanhadas por profissionais capacitados, que farão visitas domiciliares periódicas. |
| 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o                                                                                                                                             | Foram implementados parâmetros nacionais de qualidade e infraestrutura da educação infantil.                                                                                                        | Elaboração da terceira versão da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, que contempla todas as etapas e modalidades da Educação Básica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Em abril de 2017, foi entregue ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a versão final da Base Nacional Comum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;</p>                                          | <p>Assessoramento técnico pedagógico aos municípios para implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e formulação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil preservando as especificidades e identidade da educação infantil em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>Curricular (BNCC). O resultado das audiências públicas, em forma de contribuição de diversos segmentos da sociedade, serviu de subsídio para que o CNE elaborasse parecer e projeto de resolução sobre a Base. Em dezembro de 2017, o texto final da BNCC foi submetido a votação e aprovado pelo Conselho, tendo sido homologado pelo Ministro logo em seguida.</p>                                                                               |
| <p>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;</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Publicação de Decreto N° 8.869, de 06 de outubro de 2016, que institui 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.</p> | <p>A ação Brasil Carinhoso articula repasses de recursos do MEC e do MDS para garantia da permanência das crianças na educação infantil, realizando maior repasse para matrículas vinculadas às crianças oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. E. I. Manutenção – apoio para o custeio e a manutenção de novas matrículas nos estabelecimentos de educação infantil recém-construídos com recursos de programas federais.</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | E. I. Manutenção – Novas Turmas apoia a oferta e a expansão da educação infantil por meio do apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, repassando 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas – Ação Brasil Carinhoso. |
| 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 3 (três) anos; | Participação na elaboração do Marco Legal da Primeira Infância – Projeto de Lei nº 14/2015 que está para sanção presidencial Publicação de Portaria 133, de 15 de março de 2016, que cria Grupo de Trabalho sobre crianças em situação de abrigo e dispõe sobre a articulação das áreas de educação, saúde e assistência social. Foi elaborado pelo INEP, a partir do Educacenso, levantamento quantitativo de | Publicação de Decreto N° 8.869, de 06 de outubro de 2016, que institui o Programa Criança Feliz para a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (MDSA, MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Humano). Uma das linhas de atuação do programa é a identificação da demanda efetiva por creche em processo de busca ativa. | O Programa Criança Feliz (Decreto N° 8.869, de 06 de outubro de 2016) para a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (MDSA, MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Humano). Uma das linhas de atuação do programa é identificação da demanda efetiva por creche em processo de busca ativa.                                                                |



|                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                              | crianças e adolescentes evadidos em 2015, para subsidiar, em articulação com MDS, estratégias de busca ativa nos municípios.                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 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; | Foi elaborada Nota Técnica pela Secretaria de Educação Básica do MEC, contendo orientações nacionais para levantamento da demanda das famílias por creches e definição dos mecanismos de consulta pública.                                                                                                                               | Disponibilização da ferramenta PAR para que os entes federados possam realizar o diagnóstico da situação educacional do seu município/estado. Esse diagnóstico contempla todas as etapas da educação básica.                                                                                                                                                                                                                                         | A ferramenta PAR foi disponibilizada para que os entes federados realizem o diagnóstico da situação educacional do seu município/estado. Pesquisa realizada junto a todos os municípios brasileiros para identificar características levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas.                 |
| 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.                                                   | Foi realizado assessoramento técnico-pedagógico aos municípios na organização do funcionamento da educação infantil, com ênfase na revisão das propostas pedagógicas dos estabelecimentos educacionais. Apoio na infraestrutura da construção de escolas com 12 salas e quadras escolares para implantação de escolas em tempo integral. | i) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil.<br>ii) E. I. Manutenção — Novas Turmas que apoia a oferta e a expansão da educação infantil por meio do apoio | i) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) - disponibiliza recursos financeiros aos entes federados para auxiliá-los na construção de creches e pré-escolas e para a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da educação infantil. |



|  |  |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                       |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | financeiro à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil – Ação Brasil Carinhoso. | ii) E. I. Manutenção – Novas Turmas que apoia a oferta e a expansão da educação infantil por meio do apoio financeiro à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil - Ação Brasil Carinhoso. |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



| Metas e Estratégias                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Resultados Quantitativos ou Qualitativos |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2015                                     | 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. |                                          | Segundo dados da Pnad/IBGE, divulgados pelo Inep no Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, em 2004, a taxa de frequência à escola para a população de 4 a 5 anos era de 72,1%, saltando para 86,8% em 2012 e atingindo 89,6% em 2014. Cálculo da NIPDG/SEPLAN/DESOC aponta o atingimento de 91,0% em 2015. Já a taxa de frequência à escola para a população de 0 a 3 anos, em 2004, era de 19,2%, 28,8% em 2012, 33,3% em 2014 e 34,1% em 2015. Dados do Censo Escolar 2016 apontam 3,2 milhões de matrículas na faixa etária de 0 a 3 anos em 64,5 mil creches e 8,2 milhões de matrículas na faixa etária de 4 e 5 anos em 105 mil estabelecimentos. | Segundo dados da Pnad/IBGE, divulgados pelo Inep no Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, a taxa de frequência à escola para a população de 4 a 5 anos era de 72,1% em 2004, subiu para 86,8% em 2012, atingindo 89,6% em 2014. Já a taxa de frequência à escola para a população de 0 a 3 anos, em 2004, era de 19,2%; 28,8% em 2012; e 33,3% em 2014. Para ambas as faixas etárias houve um crescimento contínuo em âmbito nacional no período de 2004 a 2014, embora os dados daquele período indicassem que seria grande o desafio para atingimento da meta.<br>A partir da análise de dados com relação a diversos agrupamentos apontados em algumas das estratégias relacionadas a esta Meta 1, o Relatório também faz comparação de resultados |



|                                                                                                                                                                                            |  |                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                            |  |                                                                                                                                                                                                                          | <p>por grandes regiões, UFs, sexo, localização, cor/raça e renda. Suas conclusões são de que, enquanto para a faixa etária de 4 a 5 anos o crescimento ocorreu com uma tendência geral de diminuição das desigualdades de acesso segundo os grupos que foram comparados, no caso da população de 0 a 3 anos ocorreu o contrário, ou seja, houve tendência geral de ampliação de desigualdades.</p> <p>Dados elaborados pelo Inep/MEC, com base em dados da Pnad/IBGE, apontam que o percentual das crianças de 4 e 5 anos que frequentavam a escola no Brasil passou de 89,6% em 2014 para 91% em 2015. O percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar) foi de 33,3% em 2014 e 34,1% em 2015. Os dados de 2016 serão disponibilizados em 2018, com a publicação do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE.</p> |
| 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 |  | Em 2016, foram investidos R\$ 373 milhões do PAC 2 na construção das unidades de educação infantil (2 novas creches e outras 879 unidades que se encontravam em andamento) e na aquisição de mobiliários e equipamentos. | Em 2017, no âmbito do Proinfância, foram concluídas 230 unidades escolares, gerando 29 mil novas vagas para a educação infantil em 169 municípios. Foram destinados, ainda, cerca de R\$ 125,31 milhões para apoiar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                                                                                                                                  | a construção de 297 escolas de educação infantil, beneficiando 224 municípios. Além da construção, foram destinados R\$ 4,4 milhões, em 2017, para aquisição de mobiliários e equipamentos de 45 unidades. No âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram destinados cerca de R\$ 43,4 milhões na infraestrutura de educação infantil, apoiando 44 construções, 17 ampliações e 10 reformas, com créditos oriundos de emendas parlamentares. Em 2017 foram investidos R\$ 66 milhões do PAC 2 para a continuidade de construção de 94 unidades de educação infantil e na aquisição de mobiliários e equipamentos. |
| 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; |  | Novas Turmas de Educação Infantil – 2.292 turmas em 213 municípios. 17.140 matrículas em novos estabelecimentos públicos de educação infantil em 111 municípios. | O E.I. Manutenção – Unidades do Proinfância, até o ano de 2016, disponibilizou aproximadamente R\$ 170 milhões, para 1.074 estabelecimentos em 899 municípios. Em 2017, foram aprovados para repasses aproximadamente R\$ 35 milhões, atendendo 16.788 matrículas, em 140 novos estabelecimentos, em 112 municípios.<br>O E.I. Manutenção – Novas Turmas de Educação Infantil, até 2016, repassou                                                                                                                                                                                                                       |





|                                                                                                                                                                                                                    |  |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                    |  |                                                  | aproximadamente R\$ 100 milhões para 5.714 turmas em 613 municípios. Em 2017, foram atendidos 302 municípios, totalizando 1.916 turmas e mais de 30 mil matrículas, sendo repassados aproximadamente R\$ 59,6 milhões. O FNDE transferiu o total de R\$ 103.665.010,91 para 410 prefeituras municipais para apoiar a manutenção de novas turmas de Educação Infantil. Em 2017, o PNAE atendeu com a oferta de alimentação escolar aproximadamente 2,5 milhões de alunos matriculados na creche, com um investimento de R\$ 532 milhões. |
| 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; |  | Todos os estados, Distrito Federal e municípios. | Uma das etapas do PAR é a realização de diagnóstico das suas redes de ensino, elaborado por todos os estados, Distrito Federal e municípios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;                                         |  |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as                                                                                                                                                   |  |                                                  | Em 2017, no âmbito do Proinfância, foram concluídas 230 unidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |



|                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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;                         |  |  | escolares, gerando 29 mil novas vagas para a educação infantil em 169 municípios. Foram destinados, ainda, cerca de R\$ 125,31 milhões para apoiar a construção de 297 escolas de educação infantil (com previsão de conclusão até 2019), beneficiando 224 municípios. Além da construção, foram destinados R\$ 4,4 milhões, em 2017, para aquisição de mobiliários e equipamentos de 45 unidades. Já no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) foram destinados cerca de R\$ 43,4 milhões na infraestrutura de educação infantil, apoiando 44 construções, 17 ampliações e 10 reformas, com créditos oriundos de emendas parlamentares. Os projetos desenvolvidos no âmbito do FNDE contemplam as normas de acessibilidade, habitabilidade e sustentabilidade, empreendendo valores adequados conforme regiões brasileiras. |
| 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as |  |  | Com o intuito de propor e fazer considerações acerca de uma avaliação nacional da educação infantil, criou-se, no Inep, o Grupo de Trabalho sobre Avaliação da Educação Infantil, bem como sua comissão assessora, cujo trabalho redundou na construção e na                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;                                                                                                                                                                                |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                | aprovação da Matriz de Referência da ANEI, que aglutina dimensões relacionadas à qualidade da instituição de educação infantil e dos serviços ofertados nessa etapa de ensino.                                                                                                                                                            |
| 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;                                                                                                 | 164 entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil certificadas. | 157 entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil certificadas - vagas disponibilizadas a partir da política de certificação do CEBAS estimadas em 11.129 na creche e 8.549 na pré-escola. | No ano de 2017 foram certificadas 471 entidades beneficentes mantenedoras de instituições atuantes na Educação Infantil, distribuídas por todas as regiões brasileiras. O número de novas vagas ofertadas a título de gratuidade pelas entidades certificadas pelo CEBAS em 2017 foi estimado em 14.183 na creche e 11.124 na pré-escola. |
| 1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;                                                                                                                 |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                | Novos editais, a serem publicados em 2018, vão garantir 45 mil vagas para o Pibid, 45 mil vagas para a Residência Pedagógica e 100 mil vagas na UAB.                                                                                                                                                                                      |
| 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias |                                                                                                     | 1.591 bolsas, no total de R\$ 1.831.700,00, em 24 projetos aprovados em 2014 e em execução em 2016.                                                                                                                            | O PNAIC conta com a adesão dos 26 estados, do Distrito Federal e de 5.420 municípios. Em 2017, foram capacitados 595,4 mil profissionais da educação básica, sendo 274.013 professores alfabetizadores, 37.105 coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental, 13.510 formadores locais do 1º ao 3º ano do               |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                      |                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                      |                                                                                                                                                                                                                  | ensino fundamental, 137.613 professores da pré-escola, 26.773 coordenadores pedagógicos da pré-escola, 7.816 formadores locais da pré-escola, 23.455 articuladores de escolas do Programa Novo Mais Educação, 72.565 mediadores de aprendizagem do Programa Novo Mais Educação e 2.625 formadores locais do Programa Novo Mais Educação. O programa disponibilizou, em 2017, um total de R\$ 24,4 milhões para custeio e mais R\$ 55 milhões para pagamento de bolsas de estudos e pesquisa. |
| 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada; |                      | Apoio à construção de 34 escolas do campo e finalização da construção de 273 escolas do campo, 12 escolas indígenas e 18 escolas em comunidades remanescentes de quilombos, realizadas em exercícios anteriores. | Conclusão das obras de construção de 15 escolas indígenas, no valor de R\$ 9,2 milhões; 12 escolas quilombolas, no valor de R\$ 8 milhões; e 177 escolas do campo, no valor de R\$ 137,3 milhões.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e                                                                                                                                                                                                                                                              | 9.960 escolas (2014) | 4.265 escolas com adequações arquitetônicas por meio do PDDE, sendo 2.012 com oferta de educação infantil.                                                                                                       | O Programa Escola Acessível – PDDE Estrutura/Acessibilidade contemplou 50.510 escolas até 2016. Em 2017, receberam recursos desse Programa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |



|                                                                                                                                                                                                                                                              |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica; |  |  | 4.720 escolas, com recursos de R\$ 50 milhões.<br>Em 2017, o PNAE atendeu com a oferta de alimentação escolar aproximadamente 326 mil alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado - AEE com um investimento de R\$ 33 milhões.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;         |  |  | Contratação de consultor para levantamento e apresentação de matriz comparativa de materiais e experiências nacionais e internacionais de formação parental. A indicação/construção de materiais para formação de visitantes e supervisores do Programa Criança Feliz.<br>Organização de Oficina de Educação Permanente, além da contribuição na elaboração do Plano de Educação Permanente das equipes técnicas locais do Programa Criança Feliz.<br>Sugestão para a inclusão de um campo que questione se a criança está ou não matriculada na educação infantil no formulário a ser preenchido pelo visitador do Programa Criança Feliz. |
| 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização                                                                                                                                                                                       |  |  | Homologação da BNCC que traz capítulo da educação infantil,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;       |  |  | garantindo a especificidade na organização curricular para as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.<br>Contratação de consultoria especializada para revisão dos parâmetros nacionais de qualidade na educação infantil e dos parâmetros de infraestrutura.<br>Contratação de consultoria especializada para formação de professores sobre os campos de experiências definidos na BNCC da Educação Infantil.                                                                                                                                            |
| 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; |  |  | O E.I. Manutenção – Unidades do Proinfância, até o ano de 2016, disponibilizou aproximadamente R\$ 170 milhões para 1.074 estabelecimentos em 899 municípios. Em 2017, foram aprovados para repasses aproximadamente R\$ 35 milhões, atendendo 16.788 matrículas, em 140 novos estabelecimentos, em 112 municípios.<br>O E.I. Manutenção – Novas Turmas de Educação Infantil, até 2016, repassou aproximadamente R\$ 100 milhões para 5.714 turmas em 613 municípios. Em 2017, foram atendidos 302 municípios, totalizando 1.916 turmas e mais de 30 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |                                                                                                                                                                                       | mil matrículas, sendo repassados aproximadamente R\$ 59,6 milhões.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 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 3 (três) anos; |  |                                                                                                                                                                                       | Em 2017, o MEC sugeriu a inclusão de um campo, no formulário a ser preenchido pelo visitador do Programa Criança Feliz, que questione se a criança está ou não matriculada na educação infantil.                                                                                                                    |
| 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;     |  |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.                                                       |  | Recursos para 17.140 matrículas em novos estabelecimentos públicos de educação infantil em 111 municípios. Manutenção de 4.719 novas matrículas em novas turmas de educação infantil. | O E.I. Manutenção – Unidades do Proinfância, até o ano de 2016, disponibilizou aproximadamente R\$ 170 milhões para 1.074 estabelecimentos em 899 municípios. Em 2017, foram aprovados para repasses aproximadamente R\$ 35 milhões, atendendo 16.788 matrículas, em 140 novos estabelecimentos, em 112 municípios. |



|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>O E.I. Manutenção – Novas Turmas de Educação Infantil, até 2016, repassou aproximadamente R\$ 100 milhões para 5.714 turmas em 613 municípios. Em 2017, foram atendidos 302 municípios, totalizando 1.916 turmas e mais de 30 mil matrículas, sendo repassados aproximadamente R\$ 59,6 milhões. Foram repassados recursos para 17.140 matrículas em novos estabelecimentos públicos de educação infantil em 111 municípios. Manutenção de 4.719 novas matrículas em novas turmas de educação Infantil para educação integral.</p> |
|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|







**Relatório de Registro de Presença**  
**CE, 11/12/2018 às 09h - 49ª, Extraordinária**  
**Comissão de Educação, Cultura e Esporte**

| MDB                                |                                  |
|------------------------------------|----------------------------------|
| TITULARES                          | SUPLENTES                        |
| ROSE DE FREITAS                    | 1. VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>  |
| DÁRIO BERGER                       | 2. HÉLIO JOSÉ                    |
| MARTA SUPPLY                       | 3. RAIMUNDO LIRA <b>PRESENTE</b> |
| JOSÉ MARANHÃO                      | 4. SIMONE TEBET                  |
| EDISON LOBÃO                       | 5. VAGO                          |
| JOÃO ALBERTO SOUZA <b>PRESENTE</b> | 6. VAGO                          |

| Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT) |                                  |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------|
| TITULARES                                              | SUPLENTES                        |
| ÂNGELA PORTELA                                         | 1. GLEISI HOFFMANN               |
| FÁTIMA BEZERRA <b>PRESENTE</b>                         | 2. HUMBERTO COSTA                |
| LINDBERGH FARIAS                                       | 3. JORGE VIANA                   |
| PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>                             | 4. JOSÉ PIMENTEL <b>PRESENTE</b> |
| REGINA SOUSA <b>PRESENTE</b>                           | 5. PAULO ROCHA <b>PRESENTE</b>   |
| KÁTIA ABREU                                            | 6. VAGO                          |

| Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)   |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| TITULARES                            | SUPLENTES           |
| ANTONIO ANASTASIA                    | 1. DAVI ALCOLUMBRE  |
| FLEXA RIBEIRO <b>PRESENTE</b>        | 2. RONALDO CAIADO   |
| ROBERTO ROCHA <b>PRESENTE</b>        | 3. EDUARDO AMORIM   |
| MARIA DO CARMO ALVES <b>PRESENTE</b> | 4. ATAÍDES OLIVEIRA |
| JOSÉ AGRIPINO                        | 5. VAGO             |

| Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD) |                                   |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| TITULARES                                           | SUPLENTES                         |
| JOSÉ MEDEIROS                                       | 1. SÉRGIO PETECÃO                 |
| VAGO                                                | 2. ANA AMÉLIA <b>PRESENTE</b>     |
| CIRO NOGUEIRA                                       | 3. LASIER MARTINS <b>PRESENTE</b> |

| Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE) |                       |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| TITULARES                                                                  | SUPLENTES             |
| CRISTOVAM BUARQUE <b>PRESENTE</b>                                          | 1. JOÃO CAPIBERIBE    |
| LÚCIA VÂNIA <b>PRESENTE</b>                                                | 2. RANDOLFE RODRIGUES |
| LÍDICE DA MATA                                                             | 3. ROMÁRIO            |

| Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC) |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| TITULARES                           | SUPLENTES           |
| PEDRO CHAVES <b>PRESENTE</b>        | 1. MAGNO MALTA      |
| WELLINGTON FAGUNDES                 | 2. TELMÁRIO MOTA    |
| EDUARDO LOPES                       | 3. ARMANDO MONTEIRO |

**Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

ROMERO JUCÁ

VICENTINHO ALVES

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(RCE 43/2018)**

NA 49ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR PEDRO CHAVES, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CE SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA REFERENTE AO TEMA: CUMPRIMENTO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – “UNIVERSALIZAR, ATÉ 2016, A EDUCAÇÃO INFANTIL NA PRÉ-ESCOLA PARA AS CRIANÇAS DE QUATRO A CINCO ANOS DE IDADE E AMPLIAR A OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM CRECHES DE FORMA A ATENDER, NO MÍNIMO, 50% DAS CRIANÇAS DE ATÉ TRÊS ANOS ATÉ O FINAL DA VIGÊNCIA DESTA PNE”, EM CUMPRIMENTO AO ART. 96-B, § 3º, DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.

11 de Dezembro de 2018

Senadora LÚCIA VÂNIA

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte