

# EDUCAÇÃO



## AUDITORIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL – META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelo governo federal e pelos municípios para implementar compromissos pactuados na Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), relacionada à educação infantil, e para promover o funcionamento das creches e pré-escolas construídas com recursos federais por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

O PNE é o principal instrumento de planejamento da política educacional brasileira. O Plano estipula diretrizes, metas e estratégias decenais, visando a assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades. O atual PNE, com vigência até 2024, preconiza, entre suas metas, a universalização da pré-escola, até 2016, para as crianças de quatro a cinco anos, e a ampliação da oferta de creches, de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos, até 2024 (Meta 1).

Para dar concretude a essa Meta, o PNE elenca 17 estratégias de atuação, das quais sete foram avaliadas na auditoria (estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16). Em linhas gerais, as estratégias selecionadas dizem respeito ao planejamento da oferta, à construção de unidades escolares e à equalização das oportunidades educacionais.

A fiscalização foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e contou com a participação de 17 secretarias do TCU nos estados: Secex-AC, AL, AM, BA, CE, ES, GO, MA, MG, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, SP e TO. Foram coletados dados de 815 municípios, sendo 743 por meio de pesquisa eletrônica e 72 mediante visita de equipes do Tribunal.

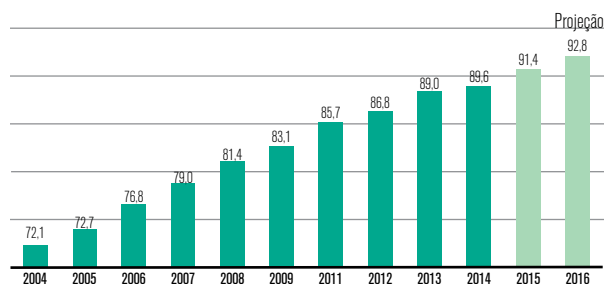
### A universalização da pré-escola não foi alcançada no prazo estipulado

Até 2016, todas as crianças de quatro a cinco anos de idade deveriam estar matriculadas na educação infantil, por força do art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009.

Todavia, os dados oficiais disponíveis à época da auditoria sinalizavam para o descumprimento da obrigação no prazo estipulado. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em 2014, meio milhão de crianças entre quatro e cinco anos de idade estavam fora da escola (10,4% do total). Projetando-se os índices para os exercícios de 2015 e 2016, por meio de regressão linear, constatou-se que a universalização da pré-escola não foi alcançada a tempo, conforme se observa no Gráfico 1.

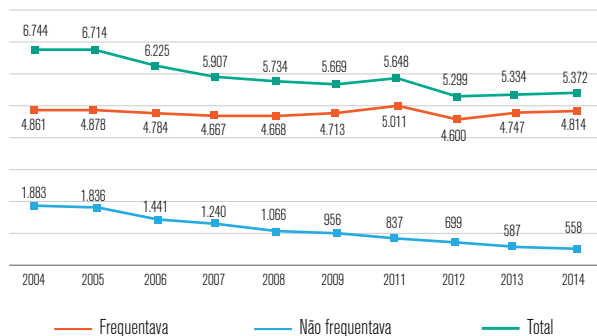
Além disso, parte da melhora nas taxas de atendimento escolar observada entre 2004 e 2014 resulta da diminuição da população de quatro a cinco anos (efeito demográfico) e não da atuação do poder público. Dados da Pnad mostram que, enquanto o número de crianças na faixa etária em análise diminuiu de 6,7 milhões em 2004 para 5,3 milhões em 2014, o número de crianças de quatro e cinco anos que frequentavam a escola se manteve estável, em torno de 4,8 milhões ao longo do decênio (Gráfico 2). Esse fato indica a necessidade de maior esforço por parte dos governos em prol da universalização da pré-escola.

Gráfico 1 – Percentual de crianças de quatro e cinco anos de idade que frequentavam escola ou creche – 2004 a 2014 e projeção para 2015-2016



Fonte: Inep, com base na Pnad.

**Gráfico 2 – Número de crianças de quatro e cinco anos de idade que frequentavam e que não frequentavam a escola ou creche – 2004 a 2014 (em milhares)**



Fonte: Inep, com base na Pnad.

### Faltam mecanismos de governança que favoreçam a implementação da Meta 1

Para que uma política pública seja devidamente executada, é necessário que as atribuições dos atores envolvidos estejam bem definidas e formalizadas. Enquanto política de Estado para a educação, o PNE elenca uma série de atividades (estratégias) a serem desempenhadas pelos entes públicos em busca do alcance de suas metas. Contudo, as diversas atividades previstas no PNE não contam, em regra, com responsáveis claramente estabelecidos.

Essa situação de indefinição acerca das responsabilidades foi evidenciada, para o caso das estratégias da Meta 1, por meio da aplicação de pesquisa eletrônica e da análise dos planos municipais de educação. Em uma das questões da pesquisa, os gestores municipais deveriam indicar as esferas de governo responsáveis pela execução de cada uma das sete estratégias auditadas. As respostas fornecidas pelos gestores trouxeram entendimentos significativamente divergentes entre si. Quanto à análise dos planos municipais de educação, feita somente para os municípios visitados por equipes do TCU, foi demonstrado que boa parte dos planos não continha atividades do PNE que os próprios gestores haviam declarado, na pesquisa, como de sua responsabilidade.

A falta de uniformidade das respostas apresentadas pelos gestores e o reduzido grau de incorporação das estratégias do PNE nos planos municipais revelam que **as atribuições dos entes federados não estão adequadamente definidas**. Espera-se que esse quadro possa ser superado mediante a implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o efetivo funcionamento das instâncias de negociação e cooperação federativa, previstos, respectivamente, nos arts. 13 e 7º, §§ 5º e 6º,

da Lei 13.005/2014. À época da auditoria, **o SNE ainda não havia sido implantado**, embora o prazo para sua criação, por meio de lei, tivesse vencido em 2016. Já a instância de negociação e cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios havia sido criada mediante portaria do Ministério da Educação, **mas não tinha, até então, se reunido**.

### Há deficiências no planejamento da expansão da oferta de creches e pré-escolas

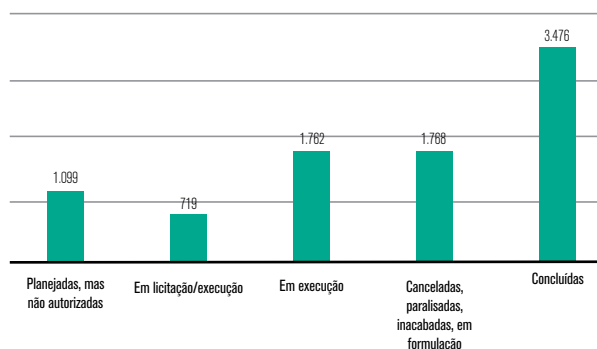
A expansão da oferta de creches e pré-escolas, necessária para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, exige que os entes federados saibam, de antemão, a quantidade de crianças de zero a cinco anos a serem atendidas pelo município. Assim, diagnosticadas as necessidades de atendimento locais, os entes poderão planejar a ampliação de suas redes de forma sustentável, estipulando metas de curto, médio e longo prazo que assegurem os objetivos traçados no PNE.

Para isso, devem ser efetivadas, inicialmente, as atividades de levantamento da demanda por educação infantil, previstas nas estratégias 1.3 e 1.16. Todavia, mais de 45% dos municípios pesquisados não realizam tais atividades, segundo informações prestadas pelos próprios gestores locais. Mesmo no caso dos entes que alegam realizá-las, há evidências de que as atividades possuem fragilidades (por exemplo, não estão devidamente formalizadas) ou não são utilizadas para planejar a expansão da oferta do município.

No tocante ao compromisso de definir metas de expansão da rede pública de educação infantil, estabelecido na estratégia 1.1 do PNE, foi constatado que 47% dos planos de educação dos municípios visitados não previam atividade correlata. Os gestores locais também manifestaram preocupação quanto à falta de recursos para arcar com a ampliação e manutenção da rede.

Nesse contexto, a auditoria buscou verificar se a União tem planejadas, para os próximos anos, metas de expansão do apoio à construção de creches e pré-escolas por meio do Proinfância. Contudo, devido a atrasos na etapa de diagnóstico do Plano de Ações Articuladas, dentro do qual se operacionaliza o Proinfância, **tais metas não haviam sido fixadas**. Foi informada, entretanto, **a existência de um passivo de 4.418 obras do Proinfância**, que, embora aprovadas entre 2011 e 2014, ainda não haviam sido concluídas e perfaziam um saldo de R\$ 4,6 bilhões a receber do Programa. Cumpre frisar que o TCU já apontou, em diversas fiscalizações, problemas relacionados à consecução do Proinfância, como atrasos e paralisações das construções. O Gráfico 3 ilustra a situação do Programa em março de 2017.

Gráfico 3 - Situação das obras do Proinfância



Fonte: Simec, Módulo Obras 2.0

### Faltam ações sistemáticas que promovam a diminuição das desigualdades educacionais

Um dos principais desafios da educação brasileira consiste em reduzir as disparidades de acesso, permanência e desempenho entre alunos de classes socioeconômicas distintas. Na educação infantil, **observa-se o crescimento da desigualdade de acesso à creche** entre as crianças do quintil de renda familiar *per capita* mais alto e as do quintil mais baixo: se, em 2005, essa diferença era de 25,7 p.p., em 2014, ela saltou para 34,6 p.p. (Gráfico 4).

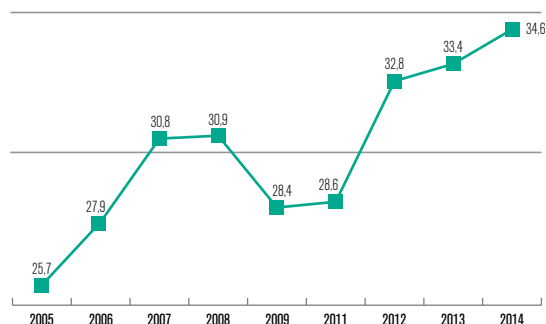
Esse fato, que contraria frontalmente a estratégia 1.2 do PNE, a qual preceitua a redução dessa desigualdade, alerta para a urgência de os entes federados adotarem mecanismos de promoção da equidade educacional. No caso específico do acesso à creche, requer-se que as novas vagas na rede de educação infantil sejam direcionadas sobretudo às crianças mais pobres. No entanto, na distribuição das vagas de suas redes públicas, **47% dos municípios visitados não adotam critérios que priorizem o atendimento das crianças mais carentes**. Ressalte-se que, entre as estratégias da Meta 1 analisadas na auditoria, a de redução da desigualdade de acesso à creche foi a menos incorporada pelos planos municipais de educação verificados.

Uma atividade prevista no PNE para a promoção do acesso escolar das crianças em situação de vulnerabilidade é a busca ativa, que consiste em localizar e matricular as crianças fora da rede de ensino, especialmente aquelas cujos responsáveis não manifestaram ao poder público a intenção de matriculá-las. Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base em dados de 2015, há, no Brasil, um contingente de, pelo menos, 2,7 milhões de crianças nessa situação. Apesar da grande quantidade de crianças excluídas do sistema educacional, **mais de 55% dos municípios visitados não realizam a busca ativa**. A auditoria

constatou que muitos gestores municipais desconhecem o que seja a busca e não sabem como efetivá-la.

Além do dever de garantir o acesso à educação infantil, o poder público também deve assegurar a permanência das crianças na escola. Nesse contexto, destaca-se a estratégia 1.14, que preconiza o acompanhamento da frequência escolar dos alunos da educação infantil, especialmente dos beneficiários de programas de transferência de renda. Em âmbito federal, a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (BPF) é monitorada por meio do Sistema Presença. Esse monitoramento serve para averiguar o cumprimento das condicionalidades fixadas para o recebimento do auxílio e, no caso da assiduidade escolar, abrange somente as crianças e os adolescentes entre seis e dezessete anos de idade. Portanto, **o Sistema Presença não é utilizado para acompanhar a frequência escolar dos alunos da educação infantil**.

Gráfico 4 - Diferença em p.p. entre as taxas de frequência escolar das crianças de zero a três anos do quintil de renda familiar *per capita* mais alto e as do quintil mais baixo - 2005-2014



Fonte: Inep

### Atrasos no apoio financeiro para a manutenção inicial de creches e pré-escolas podem comprometer a expansão da rede

O Proinfância tem como produto final a creche ou pré-escola construída. Obviamente, espera-se que, concluídas as obras, as unidades escolares entrem em funcionamento o mais rápido possível, sob risco de as construções se deteriorarem sem que atinjam seu fim: o atendimento educacional.

Dos 584 municípios pesquisados pela auditoria e que foram contemplados com obras do Proinfância, 117 (20%) informaram que possuem unidades escolares concluídas, **mas que não entraram em funcionamento**. Entre os municípios visitados por equipes do TCU, o índice é ainda maior: 41%. Segundo os gestores municipais entrevistados, a principal dificuldade para

inaugurar as escolas reside na falta de recursos financeiros.

Ciente dessa dificuldade, a União instituiu, ainda em 2011, o El Manutenção, política de transferência de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio à manutenção de novas escolas públicas de educação infantil, construídas por meio do Proinfância (Lei 12.499/2011). A concessão do apoio, no entanto, não é automática, dependendo que o ente contemplado com a escola solicite a transferência após a conclusão das obras.

Ocorre que, em quase 40% dos municípios pesquisados com obras do Programa, **os gestores desconhecem a possibilidade de receber o apoio financeiro da União** para custear temporariamente os novos estabelecimentos de educação infantil, indicando que a política não vem sendo divulgada a contento. Esse fato pode explicar, ao menos em parte, o baixo índice de execução orçamentário-financeira do El Manutenção, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Execução orçamentário-financeira do El Manutenção<sup>1</sup> – 2012 a outubro de 2017**

Dotação autorizada	Empenhado	Pago	Restos a pagar pagos
R\$ 987.869.867	R\$ 338.205.277	R\$ 184.871.430	R\$ 107.457.192
<b>% em relação à dotação:</b>	34,2%	18,7%	10,9%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)

<sup>1</sup>Ação orçamentária "Apoio à Manutenção da Educação Infantil" (código 20RV até 2014 e 000W a partir de 2015)

Além disso, em consulta aos sistemas informatizados do Ministério da Educação, **foi verificado um estoque de 174 solicitações de apoio pendentes de atendimento**, totalizando R\$ 42,3 milhões. Algumas dessas solicitações haviam sido feitas **até dois anos antes da consulta**, apontando para atrasos na análise e concessão do pedido de transferência financeira. Embora os normativos que regem o El Manutenção não estabeleçam prazo para sua concessão, é de se esperar que a transferência ocorra em prazo razoavelmente curto; caso contrário, a política corre risco de não cumprir sua finalidade, qual seja, ajudar os municípios a inaugurar as creches e pré-escolas do Proinfância.

## O QUE O TRIBUNAL DECIDIU

Os encaminhamentos foram dirigidos ao Ministério da Educação, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Casa Civil, recomendando a adoção das seguintes medidas:

- definição e formalização das responsabilidades de cada esfera de governo sobre as estratégias da Meta 1 do PNE;
- ampliação dos esforços para aprovação da lei complementar que institui o Sistema Nacional de Educação;
- instituição de ação efetivada mediante cruzamento de dados, a fim de identificar crianças de zero a cinco anos não matriculadas na rede de ensino;
- expedição de orientações aos entes federados acerca do levantamento da demanda, da busca ativa e do estabelecimento de critérios que priorizem as crianças mais pobres no acesso à rede pública de educação infantil;
- ampliação dos esforços de divulgação do El Manutenção;
- compatibilização da execução orçamentário-financeira do El Manutenção aos pedidos de apoio feitos pelos municípios, garantindo a tempestividade das transferências;
- estabelecimento de critérios que priorizem os pedidos de apoio feitos por municípios com menor arrecadação tributária, no âmbito do El Manutenção;
- estabelecimento de critérios que priorizem os pedidos de apoio técnico e financeiro feitos por municípios com maior déficit de vagas na educação infantil, no âmbito do Proinfância;
- promoção de alterações normativas no Programa Bolsa Família, a fim de incluir entre suas condicionalidades a adequada frequência escolar dos beneficiários entre quatro e cinco anos de idade;
- adaptação do Sistema Presença, para incluir o monitoramento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família com idade entre quatro e cinco anos;
- alteração do período de vigência dos Planos de Ações Articuladas, evitando a necessidade de retrabalho;
- realização de estudo que avalie o custo-benefício de se incentivar a oferta de matrículas gratuitas ou financiadas em creches e pré-escolas privadas credenciadas.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.775/2017-TCU-Plenário

Data da sessão: 6/12/2017

Relator: Ministra Ana Arraes

TC: 025.153/2016-1

Unidade Técnica Responsável: SecexEducação