

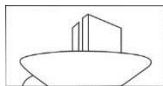


POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DESTINADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

Paulo de Sena Martins
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

JUNHO DE 2017



© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

1. A primeira infância na legislação educacional brasileira	4
2. Financiamento das políticas voltadas à primeira infância	7
3. Programas governamentais e primeira infância	9
4. Desafios das políticas educacionais da primeira infância	16
5. Considerações finais	18

1. A PRIMEIRA INFÂNCIA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

As políticas públicas para a primeira infância envolvem várias áreas da intervenção do poder público: assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras.

O presente estudo refere-se às políticas de primeira infância **na área da educação**.

Os direitos à educação da primeira infância estão contidos no arcabouço jurídico brasileiro, em primeiro lugar, por meio de regras de caráter mais universal, que alcançam todos os cidadãos ou o conjunto “criança e adolescente” ou toda a infância.

Assim, a Constituição Federal insere a educação no rol de direitos sociais (art. 6º) e prevê que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

A Carta Magna (art. 227) estabelece, ainda, a obrigação, por parte da família, da sociedade e do Estado, de assegurar à criança (assim como ao adolescente e ao jovem), com **absoluta prioridade**, uma série de direitos, entre os quais os direitos à educação e à cultura, além de colocá-los “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” – o que, evidentemente, envolve o direito à educação e o ambiente escolar.

Nos termos da **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**¹, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e passou a ser conhecida como o “Marco Legal da Primeira Infância”, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros **6 (seis) anos completos** ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança. Dessa forma, a escolarização da primeira infância dá-se em creche (até os três anos), pré-escola (quatro e cinco anos) e no primeiro ano do ensino fundamental, para as crianças de seis anos.

¹ É emblemático que o marco legal da infância tenha sido sancionado no Dia Internacional da Mulher – o que põe em destaque o papel das mães no processo de escolarização e de educação das crianças.

Especificamente em relação ao direito à educação da primeira infância, a Constituição Federal dispõe:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

A **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB** (Lei nº 9.394/1996) estabelece que é dever do Estado garantir a **educação infantil gratuita** às crianças de até cinco anos de idade (art. 4º, II), além de vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade (art. 4º, X).

A oferta de educação infantil em creches (para crianças de até três anos de idade) e pré-escolas (para as crianças de quatro a cinco anos de idade) está a cargo dos municípios (arts. 11, V, e 30), cabendo à União, em colaboração com os entes subnacionais, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil (art. 9, IV).

Essa etapa deve contemplar, ainda, a oferta da modalidade de educação especial (art. 58, § 3º).

A grande inovação da LDB foi o estabelecimento da educação infantil como a primeira etapa da educação básica (art. 29). A política deixa de ser vista como assistencial. A creche passa a ser um espaço não de guarda das crianças, mas de educação.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA** não trata especificamente da educação infantil. Entre as diretrizes de atendimento, menciona realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (art. 88, X) – temas que, evidentemente, se relacionam também com a educação. Entre as regras que têm alcance para além da faixa da primeira infância (incluindo todas as crianças e adolescentes), há preocupação com o

direito de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação (arts.18-A, 18-B e 70-A).

Há um capítulo dedicado ao “Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”, no qual se repete a previsão da Constituição e da LDB, de estabelecimento como dever do Estado de garantir o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (art. 54, IV).

Há previsão de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta de saúde, de assistência social e de educação (art. 70-A, VI). A articulação dessas áreas é mencionada, também, na meta 1.12 do Plano Nacional de Educação – PNE.

O ECA define um ator institucional que passa a influir na execução política educacional: o Conselho Tutelar, que, nos termos do art. 136, II, “a”, pode requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, **educação**, serviço social, previdência, trabalho e segurança.

O PNE estabelece metas (1 e 2) e estratégias para a faixa de até cinco anos (meta 1, educação infantil) e seis anos (inserida na meta 2, referente ao ensino fundamental). A estratégia 1.4 prevê (o que deveria ter ocorrido no primeiro ano de vigência do PNE, até junho de 2015) o estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da **demandas das famílias por creches**. É uma tônica que permeia o plano e, particularmente, as estratégias das metas 1 e 2, que mencionam o levantamento da demanda por creche (1.3), da demanda manifesta (1.3, 1.16 e 4.2) e promoção da busca ativa (1.15, 2.5). Nesses casos, é acentuada a necessidade de parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016):

1 - estabeleceu que (art. 3º) a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), implica o dever do Estado de estabelecer **políticas, planos,**

programas e serviços para a primeira infância, que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando garantir seu desenvolvimento integral;

2 - determinou que a educação infantil, entre outras, constitui área prioritária para as políticas públicas para a primeira infância;

3 - inseriu no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA:

a) a previsão de elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância (art. 260, § 1º-A);

b) Quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias (art. 92, § 7º).

2. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA

No que se refere ao financiamento, a faixa da primeira infância (seja na creche, pré-escola ou primeiro ano do ensino fundamental) está contemplada por recursos provenientes das seguintes fontes:

a) do **salário-educação**, que alcança toda a educação básica, e cujas cotas estaduais e municipais são distribuídas proporcionalmente às matrículas;

b) do **Fundeb**, destinado à educação básica, sendo que, para efeito de captação de recursos do fundo, nos termos da Resolução FNDE nº 1/2016, são aplicáveis as seguintes ponderações² para a educação infantil e para o ensino fundamental:

I - Creche em tempo integral:

a) pública: 1,30;

b) conveniada: 1,10;

² Ponderações são fatores matemáticos que incidem sobre o valor por aluno de referência do fundo (séries iniciais do ensino fundamental urbano – fator 1), de forma que as demais etapas e modalidades contem ou não com acréscimo para a captação de recursos do fundo, por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor de referência. A competência para determinar as ponderações, dentro de uma banda que varia de 0,7 a 1,3, é da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. As ponderações incidem para a captação, não para a alocação.

II - Creche em tempo parcial:

a) pública: 1,00;

b) conveniada: 0,80;

III - pré-escola em tempo integral: 1,30;

IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;

IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;

c) **de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

No que atine aos recursos financeiros destinados à primeira infância, a Lei nº 13.257/2016 prevê (grifos nossos):

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º.....

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

Esse dispositivo ainda não foi operacionalizado.

O tema *Orçamento Primeira Infância* foi um dos eixos estratégicos escolhidos para o triênio 2015/2017, da Rede Nacional Primeira Infância – RNPI³,

³ Segundo a publicação “Orçamento Primeira Infância”, a RNPI elaborou o Plano Nacional pela Primeira Infância, “aprovado pelo CONANDA e lançado em dezembro de 2010, com metas para o período até 2022. Esse plano preconiza a importância da criação do Orçamento Primeira Infância na administração pública federal, de forma a permitir o monitoramento dos gastos da União relativos a iniciativas de interesse da Rede, o atendimento às gestantes e a oferta de vagas em creches, por exemplo” (RNPI, 2014).

criada em 2007 para defender e promover os direitos da criança no início da vida. Foi feito um esforço de monitoramento, mas com algum grau de dificuldade, porque os recursos são destinados à educação básica, que envolve a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. É preciso buscar instrumento que aperfeiçoe a transparência desses gastos.

3. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E PRIMEIRA INFÂNCIA

Estabelecidas as normas gerais referentes à educação e especificamente atinentes à primeira infância, e definidos os instrumentos de financiamento, a intervenção do Estado dá-se por meio de programas, sendo os principais, para a faixa de até cinco anos:

A) **Brasil Carinhoso**⁴ – segundo informa o *site* do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, “o programa consiste na **transferência automática de recursos financeiros**, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. As transferências aos municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. O valor referente à transferência de recursos é definido em ato conjunto dos ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação, nos termos da Lei nº 12.722/2012, cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos nessa norma. O apoio financeiro “é devido aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram, no Censo Escolar do ano anterior, a quantidade **de crianças de zero a 48 meses**, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, ou ainda pessoas com deficiência que não se enquadrem nos casos anteriores, matriculadas em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público”. Segundo dados do FNDE, em 2015 foram repassados cerca de 405,75 milhões de reais, e em 2016, o equivalente a **765,65 milhões de reais**.

⁴ A ação orçamentária correspondente ao nome fantasia Brasil Carinhoso é “Apoio financeiro suplementar à manutenção da educação infantil” - código 20TR.

Os recursos do programa – que não consta como programação específica no Orçamento da União, mas está inserido no denominado “Brasil sem Miséria” – provêm do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS, que os repassa ao FNDE.

O Brasil Carinhoso conheceu seu ápice em 2014, quando os 808 milhões de reais empenhados foram integralmente liquidados, e passou pela maior crise em 2015, quando dos 920 milhões de reais autorizados, 418,9 foram empenhados, sendo liquidados, naquele exercício, apenas 13,148 milhões. Em 2016, foram empenhados **140 milhões de reais**, montante que foi efetivamente pago.

Nos termos da Lei nº 12.722/2012 (art. 4º), “são obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos nesta Lei, com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o **atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses** cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica e que sejam”:

I - de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, na forma estabelecida pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; ou (Incluído pela Lei nº 13.348, de 2016)

II - beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, na forma estabelecida pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; ou

III - pessoas com deficiência, ainda que não se enquadrem nos incisos I ou II.

Esse diploma prevê (art. 5º) que os recursos de que trata o art. 4º serão transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, independentemente da celebração de termo específico.

B) Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) – visa prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios que efetuem o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborarem o Plano de Ações Articuladas – PAR, de forma a garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. Segundo o *site* do FNDE:

Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão

no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país.

O Programa repassa também recursos para equipar as unidades de educação infantil em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao seu funcionamento. Mais de 2.500 municípios receberam apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Para solicitar o Proinfância, os municípios devem:

1) disponibilizar terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação das unidades, segundo as exigências dos projetos padronizados oferecidos pelo FNDE;

2) comprometer-se com a gestão, funcionamento e manutenção das unidades;

3) demonstrar déficit comprovado de vagas na educação infantil. Entre as condições mínimas para a **construção de escolas** do Proinfância, destacam-se:

a) demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do censo escolar;

b) dominialidade do terreno por parte do órgão interessado;

c) terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola.

Segundo dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Conof, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2017 prevê o montante de cerca de **728,8 milhões de reais** para o Proinfância⁵.

C) **Criança Feliz**⁶ – o programa, cujo caráter é predominantemente assistencial, não está na esfera do MEC, mas do Ministério do Desenvolvimento

⁵ A ação orçamentária correspondente ao nome fantasia **Proinfância** é “Apoio à implantação de escolas para a educação infantil” – código 12KU.

⁶ A ação orçamentária correspondente ao nome fantasia **Criança Feliz** é “Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz” – código 217M.

Social e Agrário – MDS⁷. A educação é uma de suas múltiplas dimensões. Segundo o *site* desse órgão, “destina-se às famílias com crianças entre zero e seis anos para que ofereçam a seus pequenos ferramentas para promover seu desenvolvimento integral”.

São **objetivos** do programa:

- promover o desenvolvimento infantil integral;
- apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento da criança;
- cuidar da criança em situação de vulnerabilidade até os seis anos de idade;
- fortalecer o vínculo afetivo e o papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças;
- estimular o desenvolvimento de atividades lúdicas;
- facilitar o acesso das famílias atendidas às políticas e aos serviços públicos de que necessitem.

A **população beneficiária** é composta de:

- gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- crianças de até seis anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada e suas famílias;
- crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no artigo 101 da Lei nº 8.609, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.

As **diretrizes** do programa são:

- articulação, cooperação e integração intersetorial e multidisciplinar nos três níveis de governo;

⁷ Há, ainda, programas tipicamente assistenciais, mas que têm contrapartidas educacionais – matrícula e frequência (no mínimo 85% das aulas): o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

- formulação e revisão das estratégias setoriais com participação dos comitês intersetoriais da primeira infância, dos conselhos de formulação e de controle social, das organizações da sociedade civil em nível local com as famílias e as comunidades beneficiadas, em processo dialógico, crítico, propositivo e transparente;
- cooperação e apoio técnico com estados, Distrito Federal e municípios;
- implementação das ações de forma descentralizada com integração das políticas públicas nos territórios, por meio da coordenação e integração dos serviços de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cultura, lazer e instâncias de defesa dos direitos;
- flexibilidade no estabelecimento de cooperação e implementação das ações do Programa, no sentido de apoiar e reconhecer os modelos de implementação nos estados e municípios;
- promoção de apoio às famílias no lidar com seus filhos, respeitando a autonomia, a cultura e os direitos dessas e das crianças por meio de visitas domiciliares.

Conforme descrição do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS:

Vale lembrar que o programa Criança Feliz não prevê repasse de dinheiro para as famílias e sim um atendimento semanal feito por "visitadores domiciliares capacitados" que criarão vínculos com as crianças para acompanhar o seu crescimento.

[...]

O custo unitário anual estimado para a execução do programa é de R\$ 600,00 por criança atendida.

A Lei Orçamentária Anual – LOA 2017 prevê recursos no patamar de **R\$ 328.982.986** para o programa Criança Feliz.

A tabela 1 indica os recursos previstos para os programas Brasil Carinhoso, Proinfância e Criança Feliz, destinados exclusivamente à faixa de até 5 anos de idade, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que atende a toda a educação básica.

Tabela 1 – Programas educacionais destinados à primeira infância – até 5 anos

Programa	Recursos 2016/2017 (em milhões de reais)	Descrição
Brasil Carinhoso	765,65 (FNDE 2016)	Transferência automática de recursos financeiros ao DF e aos municípios, sem necessidade de convênio.
Proinfância	728,8 (LDO 2017)	Assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas – PAR.
Criança Feliz	328,98 (LOA 2017)	Atendimento semanal a famílias feito por "visitadores domiciliares capacitados".
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	4.147 (LOA 2017) Obs.: está incluído no rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União	Transferência de recursos financeiros para promover a oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional, de forma a atender aos alunos de toda a educação básica (entre os quais os da educação infantil) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).

Fontes: Conof/CD (Cláudio Riyudi Tanno e Marcos Rogério Rocha Mendlovitz) para dados financeiros, FNDE para descrição dos programas.

Nos termos da Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos. Assim, os educandos de seis anos são beneficiários dos programas destinados ao ensino fundamental. No quadro abaixo destacamos os principais.

A tabela 2 indica os recursos previstos para os programas suplementares disponíveis para toda a educação básica – Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa Saúde na Escola – PSE, Programa Nacional de Bibliotecas Escolares – PNBE e Programa Novo Mais Educação, que atende a toda a educação básica, inclusive aos educandos de seis anos de idade.

Tabela 2 – Programas educacionais destinados à primeira infância – 6 anos

Programa	Recursos 2016/2017 (em milhões de reais)	Descrição
Programa Nacional do Livro Didático - PNLD	1.985 (LOA 2017)	Tem por objetivo prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários.
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	4.147 (LOA 2017) Obs.: está incluído no rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União	Transferência de recursos financeiros para promover a oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional de forma a atender aos alunos de toda a educação básica, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE	794	Assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios para garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar.
Programa Saúde na Escola - PSE⁸	Não há dotação específica. O programa vincula-se às ações do MS 8735 Implementação de Ações Voltadas à Alimentação e Nutrição para a Saúde (R\$ 10,7 bi) 20AD Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família (R\$ 32,5 mi)	Política intersetorial da Saúde e da Educação, na perspectiva da atenção integral (prevenção, promoção, atenção e formação).
Programa Nacional de Bibliotecas Escolares - PNBE	Ação genérica (MEC) 20RP Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica (R\$ 1,0 bi)	Fornecimento, a todas as escolas públicas cadastradas no censo escolar, de obras e demais materiais de apoio à prática da educação básica.
Programa Novo Mais Educação	Vincula-se ao Plano de Ações Articuladas – PAR por meio da ação 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (R\$ 914,7 milhões para 2017).	Ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar.

⁸ Entre as ações do PSE, está a realização anual da Semana Saúde na Escola, cuja 6ª edição, em abril de 2017, teve como tema “Comunidade Escolar Mobilizada Contra o Aedes Aegypti!”.

Fontes: Conof/CD (Cláudio Riyudi Tanno e Marcos Rogério Rocha Mendlovitz) para dados financeiros, FNDE e ministérios da Educação e da Saúde, para descrição dos programas.

Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são estabelecidos os seguintes valores *per capita* para a faixa da primeira infância.

Tabela 3 – Valores *per capita* para a faixa da primeira infância – PNAE

VALOR <i>PER CAPITA</i>	FAIXA 1ª Infância	
	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE	
ETAPAS/MODALIDADES	VALOR ANTIGO (2012)	VALOR REAJUSTADO (2017)
CRECHE	R\$ 1,00	R\$ 1,07
PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,50	R\$ 0,53
ENSINO FUNDAMENTAL	R\$ 0,30	R\$ 0,36

4. DESAFIOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Os desafios para a educação na faixa da primeira infância, referentes à educação infantil em creche e pré-escola e ao primeiro ano do ensino fundamental, são os mesmos para todas as etapas e modalidades: acesso, qualidade e equidade.

A Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 59, definiu a obrigatoriedade da educação para a faixa de 4 a 17 anos – o que inclui, no caso da primeira infância, a faixa da pré-escola (4 e 5 anos) e do primeiro ano do ensino fundamental (6 anos).

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui o roteiro, com força de lei, para atingir esses objetivos.

Assim, a meta 1 do PNE estabelece:

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 o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, em relação à faixa etária da creche – 0 a 3 anos, em 2014, o percentual de crianças que frequentava a escola/creche atingiu 33,3%.

Aponta o relatório:

Em 2014, a região Norte tinha a menor taxa de atendimento (15,0%), seguida pelo Centro-Oeste (25,7%) e pelo Nordeste (29,8%). O Sul (40,8%) e o Sudeste (40,1%) registraram os maiores percentuais. A diferença entre as regiões Sul e Norte ficou em 25,8 p.p., em 2014.

Já no que se refere ao percentual das **crianças de 4 e 5 anos** que frequentavam a escola no Brasil, esse percentual atingiu 89,6%, em 2014. Quanto a esse aspecto, registra-se que, embora a região Nordeste tenha apresentado o menor crescimento em termos de pontos percentuais (1,3 p.p.) ao longo do período, essa é a região que aparece com a maior taxa de atendimento nessa faixa etária em 2014 (92,7%). Observando-se os dados de 2014, as regiões Nordeste e Sudeste estão mais próximas de atingir a meta em 2016 – distantes de 7,3 p.p. e 7,7 p.p., respectivamente –, enquanto as demais regiões apresentam maiores desafios: Sul (14,5 p.p.), Centro-Oeste (16,1 p.p.) e Norte (18,8 p.p.).

Além dessas disparidades regionais, há outras questões que merecem destaque, do ponto de vista do planejamento, para a redução da desigualdade:

Tabela 4 – Percentual de crianças que frequentavam a creche/pré-escola – por quartis de renda, cor/raça e localização – 2014 (%)

FAIXA	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS	BRANCOS	NEGROS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
CRECHE	23,3%	54,7	37,7	29,3	36,3	17,9
PRÉ-ESCOLA	86,3%	95,8%	91,7	88	90,4	55,4

Fonte: a partir de dados do INEP.

Tabela 5 – Percentual de crianças que frequentavam a creche/pré-escola – 2014 – Desigualdades por quartis e quintis de renda, raça/cor e local de residência (%)

FAIXA	25% MAIS POBRES (quartil)	25% MAIS RICOS (quartil)	20% MAIS POBRES (quintil)	20% MAIS RICOS (quintil)	BRANCOS	NEGROS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
CRECHE (0 a 3 anos)	23,3	54,7	22,4	57	37,7	29,3	36,3	17,9
PRÉ-ESCOLA (4 e 5 anos)	86,3	95,8	-----	-----	91,7	88	90,4	85,4

Fonte: a partir de dados do INEP (Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016).

Verifica-se que há uma maior desigualdade, no caso da creche, em relação aos negros e ao quartil e quintil de menor renda.

Recorde-se que a estratégia 1.2 do PNE prevê:

*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.*

Para que a execução do PNE fosse bem encaminhada, o legislador estabeleceu **prazos intermediários** para o cumprimento de algumas metas e estratégias. Nesse sentido, é necessário que se busque o alcance daquelas ainda não cumpridas, no caso da educação infantil:

1.4) estabelecer, no primeiro ano (até junho de 2015) de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

*1.6) implantar, até o segundo ano de vigência do PNE, **avaliação da educação infantil**, a ser realizada a cada 2 (dois) anos (até junho de 2016), 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.*

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas educacionais voltadas à primeira infância contam com amplo arcabouço normativo – desde a Constituição Federal, que remete, inclusive, à ‘absoluta prioridade’, passando pela legislação protetiva, como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), até a legislação educacional infraconstitucional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Essas serão as referências para a ação dos sistemas de ensino, contando, para tanto, com os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (entre os quais os advindos do Fundeb) e do salário-educação.

Há programas como o Proinfância e o Brasil Carinhoso que cumprem um importante papel para contribuir com a oferta. Entretanto, o patamar de recursos

que eles envolvem (pouco mais de 700 milhões de reais, cada um) mostra que ainda pode haver uma maior priorização orçamentária para a primeira infância.

A informação à sociedade acerca da soma dos recursos aplicados pela União anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e do percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, como previsto em lei, assim como a coleta de informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação, devem ser celeremente operacionalizados.

A educação da primeira infância, a partir de oferta plena com qualidade e equidade, constitui o pilar do desenvolvimento da educação nacional, para que se atinja patamar comparável às nações mais desenvolvidas.