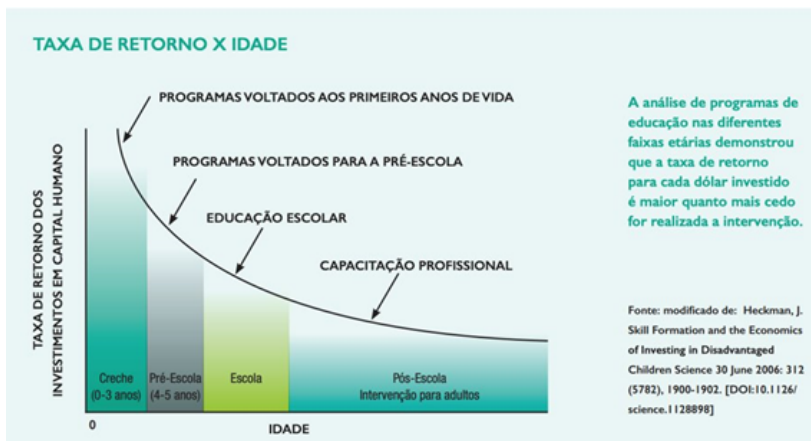




## CONTEXTO

A Primeira Infância tem se destacado mundialmente por uma série de motivos, principalmente os relacionados ao desenvolvimento socioeconômico. O investimento nessa faixa etária traz um retorno de 7 a 10% ao ano, com base no aumento da escolaridade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde, assistência social e gastos do sistema penal<sup>1</sup>.

Para criar esse ambiente propício, é necessário um investimento sustentável. O governo deve se comprometer com a disponibilização de recursos, em buscar a eficiência do gasto, em elaborar políticas – adequadamente coordenadas – nas áreas que contribuam sistematicamente para o cuidado com a primeira infância.



O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas a esse público, veio com o objetivo de superar a fragmentação de ações, aumentando a eficácia das políticas e definindo estratégias de articulação intersetorial. Ademais, corroborando a importância dessa faixa etária, o Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019) instituiu o caráter prioritário nos orçamentos para as ações governamentais direcionadas às crianças até os 6 anos.

<sup>1</sup> Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia.

<sup>2</sup> BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas. 2016.

<sup>3</sup> FMCSV. Os primeiros anos em suas mãos. 2019.

# DESENVOLVIMENTO INFANTIL

A aplicação de recursos na primeira infância é um dos melhores investimentos que um governo pode fazer. Quanto mais cedo se investe na criança, mais tempo o país terá para colher benefícios, como reduções de comportamentos de risco que resultam na gravidez precoce, evasão escolar, violência na adolescência, entre outros.

Um dos argumentos para a necessidade de participação do governo no bem-estar das crianças é o de que o bom desenvolvimento delas nos primeiros anos de vida provavelmente as tornarão cidadãos mais produtivos. O investimento no bem-estar dos pequenos gera retornos a longo prazo e influencia a prosperidade e a viabilidade da sociedade por muitos anos<sup>2</sup>.

## OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Com enfoque no público infantil, políticas públicas federais foram selecionadas e submetidas a avaliações. Além disso, buscou-se mapear as ações governamentais em setores prioritários, definidos em lei, assim como examinar a coordenação e priorização delas pelo governo central.

## ESCOPO DA AVALIAÇÃO

# 2018 a 2020

## ABORDAGENS

AVALIAÇÃO DAS AÇÕES MINISTERIAIS VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA

AVALIAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ANEI

AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA

AVALIAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES ESCOLARES INFANTIS CONSTRUÍDAS NO ÂMBITO DO PROINFÂNCIA

AVALIAÇÃO DO CRIANÇA FELIZ NO ESTADO DE GOIÁS

## DIAGNÓSTICO NUMÉRICO

População de crianças de 0 a 6 anos

**20,6 milhões**

(estimados em 2019), dos quais

**6,9 milhões (33%)**

estão na pobreza/extrema pobreza<sup>3</sup>

**20 bilhões**

do Fundeb são destinados à Educação Infantil

**R\$ 400 milhões**

transferidos para construção de creches / pré-escolas canceladas

**90%**

das conexões cerebrais do ser humano ocorrem até os 6 anos

**53%**

dos brasileiros acreditam que a criança começa a aprender **só depois dos 6 meses**, apesar de a ciência comprovar que ela aprende **desde o útero**

Educação infantil de qualidade ajuda a **reduzir em 65%**

as chances de indivíduos cometerem crimes violentos

## AVALIAÇÃO

### MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO, DA SAÚDE, DA CIDADANIA, DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS E MINISTÉRIO DO TURISMO/SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA

#### Mapeamento e avaliação de ações federais voltadas à primeira infância

A Lei nº 13.257/2016 apresenta o dever do Estado de estabelecer ações governamentais para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando garantir seu desenvolvimento integral. Além de trazer áreas prioritárias para as políticas públicas, inclui a necessidade de uma abordagem e coordenação intersetorial, com acompanhamento e publicação dos resultados – inclusive os recursos aplicados nos diversos programas.

#### O QUE FOI ENCONTRADO?

- Inexistência de uma política que integre ações dos Ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule tais ações.
- Fragilidade na articulação de ações intersetoriais entre os Ministérios envolvidos e riscos de sobreposição/duplicação/fragmentação.
- Fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações voltadas à primeira infância e precariedade na divulgação de resultados dessas ações.
- Não divulgação, por parte da União, da soma de recursos aplicados em ações para a primeira infância.

#### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Criar instância de coordenação intersetorial, coordenada pela Casa Civil, que promova a condução integrada de ações voltadas à primeira infância, com estrutura administrativa própria, e, ao menos, as atribuições de: aprovar a Política Nacional Integrada para a primeira infância; mapear as ações federais voltadas à esse público, monitorar e divulgar seus resultados, incluindo os orçamentários; entre outras.
- Apresentar plano de ação para estabelecer mecanismos, normativos e operacionais, que permitam identificar os recursos aplicados, em consonância com a Lei nº 13.257/2016.
- Definir os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos em cada ação intersetorial voltada à primeira infância e estabelecer mecanismos efetivos de comunicação que favoreçam a integração entre os ministérios envolvidos, o compartilhamento de informação e a sinergia dos trabalhos.
- Designar responsável pela coordenação das ações voltadas à primeira infância executadas pelo ministério e por suas unidades vinculadas.
- Instituir mecanismos de coleta sistemática de dados, monitoramento e avaliação periódica dos resultados para as ações identificadas.
- Divulgar em sítio eletrônico os resultados das ações identificadas e o somatório dos recursos envolvidos em sua execução.

#### Referências

[Relatório de Avaliação nº 816125, publicado em 22.01.2021.](#)

## MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

### Avaliação Nacional da Educação Infantil – ANEI

O Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005/2014) fixou meta para a implantação da avaliação da educação infantil até o ano de 2016, com edições bianuais, fundamentando-se em parâmetros nacionais de qualidade.

#### O QUE FOI ENCONTRADO?

- Não implementação da avaliação da educação infantil.

#### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Sugestões de melhorias implementadas pelos gestores.

#### PROVIDÊNCIA DO GESTOR

O Decreto nº 9.432, de 29.06.2018, regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica e formalizou a inclusão da educação infantil no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), etapa contemplada em caráter de estudo-piloto na edição de 2019. Essa política de avaliação foi regulamentada pela Portaria MEC nº 458, de 05.05.2020, que confirma o protagonismo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no planejamento e operacionalização do Saeb.

#### Referências

[Relatório de Avaliação nº 201800262, publicado em 30.09.2018.](#)

## Proinfância

O Proinfância tem papel importante no alcance da Meta 1 do PNE, uma vez que visa a ampliação do acesso à educação infantil. É marcado por um significativo quantitativo de obras não concluídas e alto montante de recursos financeiros na posse de entes federativos que não finalizaram construções pactuadas.

#### O QUE FOI ENCONTRADO?

- Ausência de estudos de viabilidade da metodologia inovadora de construção e falhas na habilitação técnica das empresas.
- Falhas no monitoramento da execução físico-financeiro e dificuldades na análise das prestações de contas.
- Ausência de dados confiáveis acerca da entrada em funcionamento das unidades construídas, bem como a pouca contribuição para atingimento da Meta 1 do PNE.
- Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.
- Deficiência na supervisão ministerial sobre o andamento e conclusão das obras.

#### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Apresentar solução para obras paralisadas (mais de 1.200 e R\$ 400 milhões transferidos aos entes federativos), pactuadas em metodologia inovadora.
- Criar mecanismos no Simec que impossibilite o repasse financeiro para obra que apresente registro de inconformidade.
- Criar indicadores com creches em funcionamento, vagas disponibilizadas e preenchidas.
- Publicar normativos para as obras canceladas, paralisadas e inacabadas incluindo, pelo menos, os procedimentos necessários para a retomada dos serviços ou devolução dos recursos financeiros transferidos.
- Supervisionar os indicadores e metas, a serem criados, relativos ao andamento das obras pactuadas e aos ressarcimentos de valores repassados às canceladas, com produção de relatório trimestral.

#### PROVIDÊNCIA DO GESTOR

- Migração de 846 obras da metodologia inovadora para a convencional e cancelamento de cerca de 1.500 obras não iniciadas.
- Bloqueio do repasse de recursos, via sistema, para obras com atraso no cronograma físico-financeiro.
- Levantamento do total de unidades escolares em efetivo funcionamento.

#### Referências

[Relatórios de Avaliação nº 80, nº 201800423 e nº 845865, publicados em 28.02.2018, 28.08.2018 e 14.01.2021, respectivamente.](#)

## Financiamento público da Educação Infantil

Leis federais colocaram a educação infantil como área prioritária para o desenvolvimento infantil. Para saber se ela está sendo priorizada pelo governo, seu orçamento tem de ser examinado – visto ser o principal instrumento de realização de políticas públicas.

#### O QUE FOI ENCONTRADO?

- 41% dos municípios analisados aplicam menos de 70% dos recursos financeiros estimados no Fundeb para a educação infantil.
- Recursos orçamentários previstos não consideram que a educação infantil tem o maior custeio entre as etapas da educação básica.
- Indefinições do padrão mínimo de ensino e do menor custo capaz de assegurar uma educação infantil de qualidade.
- Recursos federais destinados à educação infantil contribuem pouco para a equalização das oportunidades entre os entes federados.
- Dificuldade na determinação dos recursos aplicados na educação infantil, comprometendo a transparência da informação.

#### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Elaborar estudos para subsidiar os processos de regulamentação do Novo Fundeb, no âmbito da Educação infantil, a fim de sinalizar os valores mínimos previstos a serem investidos nessa etapa.
- Apresentar plano de ação com o intuito de definir o padrão mínimo nacional de qualidade da Educação Infantil e seus custos associados.
- Elaborar estudos acerca de critérios de priorização das transferências de recursos federais para programas da educação infantil de modo a buscar a equalização das oportunidades educacionais.
- Divulgar informações orçamentário-financeiras da educação infantil.

#### Referências

[Relatório de Avaliação nº 815817, publicado em 11.12.2020.](#)

## Funcionamento de instituições escolares construídas no âmbito do Proinfância

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade da educação infantil (PNQ), atualizados em 2018, têm por objetivo estabelecer padrões de referência para o sistema educacional no tocante à organização e ao funcionamento das instituições. Dessa feita, o atendimento de escolas infantis a parâmetros selecionados foi submetido a avaliação.

### O QUE FOI ENCONTRADO?

- Inexistência de plano de carreira para professores em 13% dos Municípios visitados e para os monitores em 82%.
- Baixo contingente de professores e monitores com qualificação voltada à formação continuada.
- Piso nacional do magistério desrespeitado em 21% dos casos.
- 51% das escolas visitadas não adotam critério de vulnerabilidade social para priorização das matrículas.
- 41% das escolas visitadas não apresentam Projeto Pedagógico.

### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Elaborar plano de ação com vistas a mapear a situação das redes de ensino da educação infantil, elaborar indicadores e metas, bem como monitorar e divulgar periodicamente a adoção desses parâmetros.
- Elaborar plano de ação para a normatização dos PNQ.
- Elaborar proposta de orientação de formação mínima e competências requeridas dos monitores de atividades complementares, de acordo com suas atribuições.
- Apresentar ao CNE proposta de diretrizes para a formação continuada dos profissionais da educação infantil.

### Referências

[Relatório de Avaliação nº 815837, publicado em 11.12.2020](#)

## MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MC)

### Criança Feliz no Estado de Goiás

O Programa busca promover o desenvolvimento integral das crianças da primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Consiste essencialmente na realização de visitas domiciliares periódicas a gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, além da realização de ações complementares de apoio.

### O QUE FOI ENCONTRADO?

- Baixa oferta de cursos e oportunidades para capacitação contínua às equipes técnicas envolvidas na execução do Programa.
- Dificuldades dos municípios em acessar o Sistema Prontuário Eletrônico do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), onde são feitos os registros de informações de execução do Programa, impossibilitando a atualização tempestiva dos dados.
- Ausência de articulação entre setores responsáveis pelas políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, na busca por ações em conjunto, que promovam o desenvolvimento infantil.
- Ausência de indicadores qualitativos que possibilitem um acompanhamento sistemático do Programa.

### RECOMENDAÇÃO DA CGU

- Promover, em conjunto com as coordenações estaduais e os demais ministérios envolvidos no Programa, ações de capacitação permanente às equipes de visitação.
- Otimizar o Sistema Prontuário Eletrônico SUAS e disponibilizar ferramenta que permita ao município obter informações gerenciais sobre os dados inseridos, fornecendo também à coordenação estadual acesso a essas informações.
- Promover capacitações junto aos coordenadores estaduais e supervisores nos municípios objetivando orientá-los sobre como motivar os demais setores envolvidos na Política a participar, buscando seu comprometimento no atendimento aos casos encaminhados pela equipe técnica e estimulando-os a desenvolver atividades voltadas ao público alvo do Programa Criança Feliz.
- Estabelecer estratégia de articulação com os demais ministérios envolvidos no Programa, de forma a acompanhar os avanços de suas ações voltadas aos beneficiários do Criança Feliz.
- Desenvolver indicadores qualitativos para o Programa Criança Feliz que possibilitem acompanhar a evolução apresentada pelas crianças e gestantes atendidas, a partir das informações registradas pelas equipes técnicas em casa visita.

### PROVIDÊNCIA DO GESTOR

- Revisão do Plano de Educação Permanente, com o objetivo de construir um Plano de Capacitação contínuo e sólido. O "Manual de Instruções Metodológicas das Oficinas de Educação Permanente do Programa Criança Feliz - Módulo I" foi concluído, estando o Módulo II em fase de elaboração.
- Desenvolvimento de novos cursos na modalidade à distância.
- Desenvolvimento de um novo sistema de operação e gestão do Programa Criança Feliz, com entrada em operação prevista para 2020.

### Referências

[Relatório de Avaliação nº 201902305, publicado em 06.08.2019.](#)

## PROGNÓSTICO DA CGU

As avaliações demonstram que os esforços empreendidos pelos gestores ainda são insuficientes para priorizar a primeira infância nas políticas públicas da forma concebida no Marco Legal da Primeira Infância. A ausência de uma coordenação intersetorial das diversas ações voltadas a esse público é um dos pontos críticos.

No âmbito intraministerial, as políticas públicas analisadas apresentam falhas que impactam os resultados esperados e, por conseguinte, o desenvolvimento integral das crianças. Como exemplos, os problemas na execução de obras para construção de creches e pré-escolas; os descumprimentos pelas redes de ensino de parâmetros nacionais que poderiam contribuir para o aprimoramento da qualidade educacional; o padrão mínimo de qualidade da educação infantil e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), importantes referências para a melhoria dos serviços educacionais ofertados, não definidos, a despeito de determinações legais.

As recomendações expedidas pela CGU visam contribuir para a melhoria das políticas públicas de primeira infância a fim de que se tenha uma efetiva priorização desse público e aperfeiçoamento dos serviços públicos disponíveis. Uma visão mais abrangente de governo possibilitará o alinhamento das políticas setoriais existentes e das agendas ministeriais em uma política ampla, coordenada e coerente, vinculada a um planejamento a longo prazo, que reflita as prioridades nacionais e, assim, direcione os investimentos necessários com eficiência.

### PONTOS DE DESTAQUE

- A despeito das iniciativas, há falta de coordenação das políticas setoriais e a inexistência de uma Política Nacional Integrada que trate do tema, aspectos que seriam fundamentais para a criação de uma base estruturante para a primeira infância.
- No modelo de alocação vigente dos recursos orçamentários, a educação infantil é prejudicada, desconsiderando os custos elevados de sua oferta.
- Necessidade de incremento da divulgação de recursos aplicados e resultados alcançados das ações voltadas ao público infantil.