

- VII -

O PNE COMO NORTE DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O CASO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

José Edmar de Queiroz

Senado Federal (Consultoria Legislativa: Área de Educação)
edmarq@senado.gov.br

O Plano Nacional de Educação (PNE)⁴ apresenta baixo nível de implementação, porém, ao mesmo tempo, tem funcionado como uma bússola para as políticas educacionais, orientando as ações da sociedade civil, de gestores e de órgãos governamentais. Essas ações, no entanto, carecem de maior organicidade e alinhamento.

Essas constatações tomam como referência nossa participação na equipe técnica⁵ da avaliação da Meta 1 do PNE, referente à educação infantil, empreendida pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (CE)⁶. Nosso relato de experiência visa a mostrar como essa avaliação pode nos dar lições sobre a implementação do PNE.

A Meta 1 do PNE, determina a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação do atendimento em creche para, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade até o final da vigência do plano. As estratégias da meta apontam caminhos para se chegar a esses objetivos, notadamente a articulação federativa, o regime de colaboração, a garantia de padrão de qualidade, a equidade, o levantamento da demanda por creche, a busca ativa, a construção escolas de educação infantil, a avaliação de qualidade do ensino, a promoção da formação docente, a implementação de programa de orientação às famílias com crianças de até três anos, além de outras medidas.

A avaliação foi realizada durante o ano de 2018 e contou com a compilação de documentos, estudos acadêmicos e resultados de auditorias, além da realização de reuniões

⁴ O PNE foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

⁵ A equipe técnica contou ainda com a consultora legislativa Tatiana Feitosa de Britto e com os consultores de orçamento Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho e Juci Melim Junior. O Relator da matéria foi o Senador Pedro Chaves.

⁶ O Senado Federal tem a prerrogativa de avaliar periodicamente o cumprimento das metas do plano, de acordo com o art. 5º, II, do PNE; e Art. 58, § 2º, VI, da Constituição Federal.

técnicas e entrevistas com gestores da educação federal e municipal e com representantes da sociedade civil.

Aqui, pretendemos apontar os principais achados desse estudo⁷. Para tanto, fizemos um recorte com vistas a priorizar a análise da implementação de dois programas federais específicos, o Proinfância e o Criança Feliz, como referências para discutirmos os problemas de governança e alinhamento na implementação do PNE.

O primeiro programa federal a que nos referimos é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Embora tenha sido criado em 2007, antes do PNE, esse programa tem grande incidência sobre o plano, uma vez que visa a construir e mobiliar creches e pré-escolas. À União compete assegurar os recursos financeiros e técnicos para os municípios e o Distrito Federal, responsáveis pelas obras.

O Proinfância passou por várias fases, com mudanças nos projetos arquitetônicos e na sistemática de liberação dos recursos, relacionadas a tentativas de aprimoramento do controle sobre o ritmo de andamento das obras e sobre o funcionamento das novas unidades. Essas mudanças ao longo da implementação, no entanto, não impediram que muitas obras fossem paralisadas e que atualmente existam muitas creches e pré-escolas inacabadas em todo o Brasil. Algumas das mudanças na sistemática de construção foram exitosas, especialmente aquelas implementadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos sistemas eletrônicos de controle das obras. Outras, no entanto, resultaram prejudiciais, como a que pretendia adotar as denominadas “metodologias inovadoras” na construção de creches, com projetos elaborados de forma centralizada e encaminhados para os responsáveis pela construção. Dados do FNDE de outubro de 2018 apontam que, de um total de 3.629 dessas creches, apenas 105 haviam sido construídas. As demais estariam paralisadas, em execução, inacabadas ou canceladas.

Um dos mais recentes programas voltados para o atendimento da primeira infância e que se insere na estratégia 1.12 do PNE é o Programa Criança Feliz.⁸ A iniciativa visa à promoção de visitas domiciliares periódicas a gestantes e crianças de até três anos cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, crianças de até seis anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada e crianças de até seis anos em situação de acolhimento.

⁷ A Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Educação Infantil), Relator: Senador Pedro Chaves. Disponível em [file:///D:/USERS/edmarq/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CE_2958ComissaoPermanenteCE20181211%20\(2\).pdf](file:///D:/USERS/edmarq/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CE_2958ComissaoPermanenteCE20181211%20(2).pdf) Acesso em 08/02/2019.

⁸ Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016.

Em que pese atender uma estratégia do PNE e se justificar com base em estudos da neurociência sobre o desenvolvimento da primeira infância, o programa não parece estar considerando os objetivos do PNE, notadamente aqueles relativos à busca ativa ou ao levantamento da demanda por educação infantil. Ademais, apesar de o Criança Feliz ter sido pensado como uma ação intersetorial, sua implementação tem ocorrido basicamente por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania, com pouca incidência da área de educação.

Nos problemas enfrentados pelo Proinfância e outros programas de apoio à educação infantil e pelo Criança Feliz podemos visualizar as dificuldades de coordenação federativa a que já nos referimos. De fato, a implementação de programas em que a União dialoga diretamente com municípios (normalmente sem passar pela instância estadual) tem apresentado problemas de implementação que podem comprometer a eficiência e efetividade.

Em grande medida, isso tem acontecido em razão de diversos fatores, entre os quais sugerimos os seguintes:

- A inexistência de matriz de responsabilidade para a implementação do plano, com a definição do papel de cada esfera de governo em relação a cada meta e estratégia;
- A indefinição em torno do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 13 da Lei nº 13.005, de 2014, sem o qual a atuação dos sistemas de ensino permanece desarticulada, tornando o sistema de colaboração uma ideia com pouca efetividade;
- O fato de que as instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, previstas nos §§ 5º, 6º e 7º do art. 7º da Lei do PNE não foram colocadas em prática como se esperava.

A boa notícia é que os principais atores consultados para realização da avaliação feita pela CE são conscientes desses problemas de governança e de coordenação e reconhecem a necessidade de superá-los, inclusive apontando inovações que fazem com o atual plano tenha demonstrado mais possibilidades de sucesso que o anterior.

Ficou evidente, ao dialogamos com os diversos atores responsáveis pela implementação e acompanhamento do PNE, que o plano orienta seus discursos e suas práticas, além das ações dos órgãos públicos ou das entidades da sociedade civil que representam.

No caso específico da educação infantil, a resolução dos problemas de coordenação identificados traria maior viabilidade para o alcance das metas de atendimento em creche e pré-escola. O país poderia matricular os 1,9 milhão de crianças de 0 a 3 anos necessários para cumprir a exigência do primeiro indicador da Meta 1, além das 450 mil crianças de quatro e cinco anos que faltam para que a meta do atendimento na pré-escola, que deveria ter sido cumprida em 2016, seja alcançada.

De fato, o efetivo alinhamento dos programas internamente no âmbito federal e com os demais entes da federação pode vir a reduzir custos financeiros e de operação, além de proporcionar uma maior visão de conjunto do plano. Esse processo pode fazer com que ações que hoje, embora referenciadas no PNE, são feitas isoladamente, possam ser realizadas com a conjugação de esforços de todos os responsáveis. Sem o aprimoramento da coordenação, o PNE funciona como um norte comum, mas o “cada um por si” que vemos hoje acaba por prejudicar os resultados do conjunto.

Resta saber se o novo governo dará esse passo no sentido da coordenação de esforços e da cooperação federativa tendo como eixo o PNE. Os primeiros sinais, no entanto, apontam para uma ausência do plano no discurso da nova equipe do Ministério da Educação, o que não é nada alvissareiro.

REFERÊNCIAS

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/wpcontent/uploads/2017/11/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>. Acesso em 4/12/2018.

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

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.

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.