

Estudo sobre o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação e o ciclo de políticas públicas garantidoras do direito fundamental à educação

Michelle Bruno Ribeiro*

Sumário

1. Introdução. 2. O direito à educação como direito fundamental e o Plano Nacional de Educação. 3. Metas do 1º PNE como problemas a serem resolvidos por políticas públicas de educação. 4. Avaliação dos resultados derivados do 1º PNE com manutenção da Meta 1 no novo PNE em razão do não alcance da meta. 5. Comparação dos resultados alcançados durante o 1º PNE e até o momento com o 2º PNE. 6. Análise do PNE 2014-2024 feita pelo Tribunal de Contas da União – processo TC 034.984/2017-8. 7. Omissão no planejamento e execução orçamentários da educação. 8. Conclusão. Referências.

Resumo

Este artigo traz a discussão acerca do direito à educação previsto na Constituição da República, em especial à educação infantil, objeto da Meta 1 de dois Planos Nacionais de Educação publicados pós-Constituição, e não atingido até o presente momento, sendo que o descumprimento dessa Meta de forma reiterada foi objeto de análise por diversos órgãos e diversas instituições que observaram no ciclo de implantação das políticas públicas destinadas a garantir a ampliação de acesso à creche e pré-escola, visando a identificar as falhas e os meios viáveis de solucioná-la.

Palavras-chave: Educação infantil. Plano Nacional de Educação. Meta 1. Ciclo de políticas públicas. Orçamento público.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar os principais estudos acerca do cumprimento da Meta 1 dos Planos Nacionais de Educação e cotejando os resultados obtidos após a década de duração do primeiro Plano Nacional de Educação (2001/2010) com os resultados obtidos após aproximadamente 4 anos de vigência do segundo Plano Nacional de Educação (2012/2024), visando a avaliar se as deficiências identificadas na avaliação de eficácia das políticas públicas destinadas a garantir o cumprimento

* Mestranda em Direito na área de Estado, Sociedade e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

da Meta 1 do 1º PNE foram sanadas no novo ciclo de políticas públicas que se iniciou com o novo Plano Nacional de Educação ou se o fracasso do primeiro PNE não se prestou para realimentar o referido ciclo com dados hábeis a proporcionar mudanças efetivas através dos agentes governamentais responsáveis pelas tomadas de decisão e implementação de políticas públicas definidas como eficazes, no que toca à garantia do direito à educação infantil.

2. O direito à educação como direito fundamental e o Plano Nacional de Educação

A Constituição da República de 1988 traz a educação como direito social fundamental nos seus artigos 6º e 205, nos quais consta de forma textual que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Ainda, o artigo 208, IV, da CRFB, determina que a educação infantil em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, deve ser garantida pelo Estado. O artigo 211 prevê que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil. A Carta Maior também aponta que a competência legislativa sobre diretrizes e bases da educação nacional é da União (artigo 22, XXIV) e, nesse sentido, foi publicada a Lei nº 9.394 de dezembro de 1996, nossa Lei de Diretrizes e Bases - LDB.

Ainda no texto constitucional, artigo 214, II, encontramos a menção à necessidade de publicação de um Plano Nacional de Educação decenal, no qual a universalização do atendimento escolar deve ser uma meta no desenvolvimento do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases detalha um pouco mais esse desenho do direito à educação, indicando no artigo 4º, II, que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação infantil gratuita e, no artigo 11, determina que cabe aos Municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas. O artigo 30 da LDB disciplina inclusive a faixa etária que deve ser atendida em cada modalidade de ensino: de 0 até 3 anos em creches e de 4 a 5 anos em pré-escolas.

A Lei nº 9.394, de 1996, também estabelece nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União a elaboração de um Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

E, em atenção a esse arcabouço legal, foi publicado o *primeiro Plano Nacional de Educação através da Lei nº 10.172/2001*, do qual trazemos aqui apenas o recorte acerca da Meta 1 referente à educação infantil, eis que é o objeto deste estudo.

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 e 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 e 5 anos.

Esse primeiro plano nacional de educação, como veremos abaixo, foi produzido após diagnóstico das necessidades da rede de ensino para o alcance do direito à educação, em especial à educação infantil. Contudo, nesse plano, como podemos observar, não se indicam medidas para o alcance dessa meta, o que ficou no âmbito de decisão discricionária de cada município, já que a educação infantil é competência municipal, como já delineado acima.

No PNE em comento, também consta a necessidade de acompanhamento e avaliação do plano (item VI), indicando a necessidade de participação do MEC, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME nos temas referentes à educação básica, bem como da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Também trouxe a necessidade de se contar com a atuação dos conselhos governamentais com representação da sociedade civil, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares (Lei nº 8069/90) e de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, organizados, nas três esferas administrativas, para a boa condução do plano.

Consta também nesse item referente ao acompanhamento e avaliação que, além da avaliação contínua, deveriam ser feitas avaliações periódicas, sendo que a primeira seria no quarto ano após a implantação do PNE e que a organização de um sistema de acompanhamento e controle do PNE não prescindiria das atribuições específicas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União - TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados - TCEs na fiscalização e no controle.

Ou seja, o PNE de 2001 trouxe um diagnóstico acerca da necessidade de atendimento das crianças na educação infantil, apontando deficiências a serem sanadas e uma meta de incremento de acesso à educação infantil apontando órgãos e instituições, tanto do próprio Executivo, como o Ministério da Educação, como órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e atores da sociedade civil, como os Conselhos para atuarem no acompanhamento e na avaliação da efetivação do plano.

Após o transcurso da década do plano, foram verificadas as carências ainda existentes, o que será exposto no item 4 deste estudo, e em 2014 foi publicado um novo Plano Nacional da Educação através da Lei nº 13005/2014, também decenal, que trouxe no âmbito da educação infantil, a Meta 1:

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.

O que vemos aqui após uma breve comparação entre os dois planos no que toca a Meta 1 é que ela praticamente se repete, já que no primeiro a meta era até o final da década, alcançar 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos e no plano vigente a Meta 1 é 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, ou seja, *com relação às crianças de 0 a 3 anos, a Meta 1 se repetiu, o que demonstra seu não atingimento.*

3. Metas do 1º PNE como problemas a serem resolvidos por políticas públicas de educação

Após a exposição do arcabouço legislativo que coloca na agenda política a necessidade de implementação de políticas públicas garantidoras da educação infantil no nosso país, observamos, da leitura do PNE de 2001, o primeiro pós-Constituição de 1988, que nele podemos verificar o primeiro estágio do ciclo político-administrativo de construção de uma política pública. Nesse ponto, entendemos necessária breve exposição teórica acerca dos estágios desse ciclo.

Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl na obra *Política Pública: Ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora*, descrevem o ciclo de construção de uma política pública. Antes disso, nos cabe trazer o que seria política pública para os referidos autores:

[a] *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policygoals*) com meios políticos (*polycymeans*), em um processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”.¹

Nesse processo de resolução aplicada de problemas, os autores da referida obra trazem cinco estágios do ciclo político-administrativo de *policy-making*: a montagem da agenda, a formulação de políticas, a tomada de decisão política, a implementação de políticas e a avaliação de políticas.

1) A montagem da agenda é a maneira como os problemas surgem, ou não, enquanto alvo de atenção por parte do governo;

2) A formulação de políticas é a formulação de um curso de ação acerca de um problema que entrou na agenda formal do governo com a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos;

3) O estágio da tomada de decisão no processo de *policy-making* é aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação;

¹ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública*. Ciclos e subsistema: uma abordagem integral. Ed. Elsevier, 2013.

4) A implementação do curso de ação definido é o quarto estágio desse ciclo e consiste em colocar a decisão da etapa anterior em prática, com alocação de recursos, designação de pessoas e desenvolvimento de regras de como proceder para tal;

5) O quinto estágio é a avaliação da política pública. Nele se verifica como uma política está funcionando na prática, avaliando-se os meios que são empregados e se os objetivos estão sendo atendidos. Aqui, a depender do resultado dessa avaliação, o ciclo pode ser revisto em qualquer de seus estágios, o que é até bem salutar de modo a corrigir tempestivamente os rumos de alguma política pública que não esteja atingindo seus objetivos de modo eficiente.

Após essa sucinta conceituação das etapas de construção de uma política pública, passemos a analisar o Plano Nacional de Educação de 2001 e veremos que ele consiste na inserção na agenda formal do governo do problema do direito à educação e parte de um diagnóstico prévio para a fixação de metas a serem atingidas em 10 anos.

Analisando a Lei nº 10.172/2001, observamos que o item 1.1 é um diagnóstico acerca da educação infantil, na qual o legislador identificou a importância da educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil, seja pela crescente necessidade familiar em contar com uma instituição adequada para os cuidados com a criança enquanto os pais trabalham fora de casa, seja pelo reflexo positivo no desenvolvimento infantil demonstrado por estudos científicos sobre o tema. No texto da referida lei, item 1.1, há a afirmação de que:

Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há “janelas de oportunidade” na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

Ou seja, tanto o mandamento constitucional do direito à educação como os dispositivos legais já mencionados e, por fim, o diagnóstico trazido pelo Plano Nacional de Educação de 2001 justificam a inserção, na agenda formal do governo, da necessidade de construção de políticas públicas hábeis a garantir a educação infantil às crianças de 0 a 6 anos, e o PNE de 2001 traz um planejamento a longo prazo (dez anos) para alcance da Meta 1, qual seja, 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 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final daquela década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

Assim, cotejando com o ciclo de construção de políticas públicas apresentado acima, a próxima etapa seria a formulação da política. Nesse momento, cabe ao administrador público, no caso da educação infantil, o gestor municipal, Prefeito e/ou Secretário de Educação, em conjunto com sua equipe técnica, apurar quais políticas públicas são opções viáveis para a ampliação das vagas de creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos (etapa da formulação de políticas públicas), para após definir qual será a política pública escolhida para ser implantada pelo município (etapa da tomada de decisão).

No caso do presente estudo, o município tem de estudar quais seriam as medidas adequadas para a ampliação da oferta de vagas no ensino infantil a curto e longo prazo, em atenção ao PNE de 2001. Por exemplo, a construção de escolas e creches, a contratação de vagas em escolas e creches privadas, a transformação de possíveis vagas ociosas em outras etapas do ensino em vagas de creche e pré-escola etc. Após o gestor decidir por uma ou mais dessas opções, quaisquer delas contém inúmeros desdobramentos que devem ser inseridos na sua formulação, como a previsão orçamentária dos gastos com construções/ampliações de escolas, contratação de pessoal capacitado para a prestação do serviço de ensino, impactos na previdência social, já que temos como regra o concurso público e a estabilidade dos funcionários empossados, o que acarreta impactos permanentes na folha de pagamento de pessoal ativo e inativo, entre outros, visto que cada município tem sua necessidade de ampliação de vagas, bem como disponibilidade orçamentária que deve ser analisada de forma individualizada por cada gestor, não sendo possível neste trabalho analisar as opções feitas pelos gestores municipais durante a década que sucedeu ao referido Plano Nacional de Educação - PNE, devido à extensão dos dados a ser analisados, que ultrapassa o escopo deste pequeno estudo.

Insta salientar que no artigo 2º do PNE de 2001 havia a determinação de que, a partir da sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes. E o que essa previsão legal significa? Significa que cada Estado, Município e Distrito Federal deveriam elaborar seus planos decenais de forma a identificar a carência de cada ente, tendo as metas do PNE como mínimo a ser atingido e planejar as políticas necessárias para o atingimento das metas, observando as particularidades regionais.

Nestes planos decenais, os municípios realizariam um diagnóstico prévio da demanda de vagas de creche e pré-escola de modo a dimensionar suas carências. Após, avaliariam as possíveis alternativas de atendimento do acesso universal à educação previsto na Constituição da República e, em cotejo com as possibilidades orçamentárias, preveriam quais medidas seriam adotadas pela municipalidade para alcançar a meta mínima prevista no PNE e caso já alcançada para buscar a universalização prevista na Constituição da República.

Entretanto, no decênio 2001/2010, a Meta 1 do PNE de 2001 não foi alcançada.

4. Avaliação dos resultados derivados do 1º PNE com manutenção da Meta 1 no novo PNE em razão do não alcance da meta

O Ministério da Educação apresentou em 2009 a Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008², avaliação esta inserida como quinta etapa do ciclo de políticas públicas apresentado por Howlett no já mencionado manual, que é a avaliação da política implantada e no caso, como se trata de uma avaliação feita por órgão governamental, ela é chamada de avaliação administrativa e pretende apurar a prestação dos serviços públicos, com a verificação da qualidade do gasto do dinheiro público, mas com atenção aos princípios de justiça e democracia.³

Assim, com relação à avaliação, trazemos trechos transcritos abaixo, nos quais há uma análise de eficácia do PNE de 2001 durante o período entre 2001-2008, em especial com relação à Meta 1 que é o recorte que escolhemos para o presente trabalho:

Além do mais, em que pese a recente expansão da oferta de educação infantil nas áreas rurais com a ampliação da oferta da pré-escola, muitas vezes associada aos anos iniciais do ensino fundamental, importa assinalar a grande ausência de atendimento da educação infantil na etapa denominada creche, com implicações importantes na organização das famílias para o trabalho e nas oportunidades de aprendizagem escolar para as crianças entre zero e três anos.⁴

Observa-se, portanto, que os esforços para a construção de uma proposta para a educação infantil de 0 a 6 anos (incluindo-se a incorporação das crianças de 6 anos no ensino fundamental) fortaleceram-se, de fato, após a aprovação da LDB em 1996, ganhando maior impulso após a aprovação do PNE.

Assim, não é difícil compreender porque a oferta de educação infantil ainda é tão deficitária, tanto no que se refere à adoção de parâmetros ou orientações curriculares, quanto à própria existência física de unidades educacionais. Esse atendimento carece de recursos, de rede física, de pessoal qualificado, de infraestrutura pedagógica. Carece, ademais, de instrumentos de acompanhamento que garantam a chegada a cada instituição de educação infantil dos materiais produzidos e de mecanismos que assegurem a adoção das diretrizes emanadas do Ministério.⁵ (grifo nosso)

² Contudo, com relação às avaliações de políticas públicas por órgãos governamentais em geral, nos cabe ressaltar que devem ser avaliadas com cautela, visto que por se tratar de avaliação produzida pelo ente que tem interesse em demonstrar a eficácia da política pública escolhida, podem ser tendenciosas e adotar como índices ou parâmetros que favoreçam a demonstração da eficácia da política selecionada pelo governo.

³ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública*. Ciclos e subsistema: uma abordagem integral. Ed. Elsevier, 2013, fl. 207.

⁴ Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>> fl. 32. Acesso em: 14 nov. 2018.

⁵ Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>> fl. 34. Acesso em: 14 nov. 2018.

Da leitura da avaliação *supra*, observamos que ainda há uma grande ausência de atendimento da educação infantil na etapa creche e também uma conclusão acerca de um motivo para a deficiência na etapa da educação infantil de forma geral, que seria a própria inexistência física de unidades educacionais, de pessoal qualificado, de infraestrutura pedagógica, bem como de instrumentos de acompanhamento que garantam a chegada a cada instituição de educação infantil dos materiais produzidos e de mecanismos que assegurem a adoção das diretrizes emanadas do Ministério.

O quadro 1 traz dados acerca da insuficiência da rede de educação infantil, já que o objetivo final é a universalização do ensino.

Quadro 1 – Evolução anual da taxa de frequência escolar das crianças de 0 a 6 anos⁶

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxa de frequência à escola da população de até 3 anos	9,4	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,5	17,1
Taxa de frequência à escola da população de 4 a 6 anos	61,2	65,6	67,0	68,4	70,5	72,0	76,0	77,6

Fonte: Inep⁶

Dando continuidade a avaliação da eficácia das políticas públicas destinadas ao cumprimento da Meta 1, o MEC traz a seguinte avaliação, já apontando a deficiência de recursos financeiros para o custeio da expansão da rede escolar:

⁶ Os dados referentes às 25 metas da educação infantil foram sistematizados pelo Inep, *cf.* consta em sua publicação interna: Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2005, vol. 1, e na planilha de atualização de dados, também feita pelo Inep, no ano de 2008, especialmente por solicitação da equipe de consultores.

Ampliar e melhorar o atendimento na educação infantil exige, necessariamente, o concurso das diferentes esferas do poder, visto que os municípios, responsáveis pela oferta dessa modalidade educacional, se defrontaram, há pouco mais de uma década, com desafios que poucos tinham condições de enfrentar. Providenciar o atendimento, na área da educação, para crianças de até seis anos, sem contar, na maioria das vezes, com recursos físicos e humanos adequados, além da pressão para o atendimento em tempo integral, *exige um volume tal de recursos que forma de financiar a educação*, no período de vigência do Fundef, não contemplava. Daí as expectativas criadas com a aprovação do Fundeb e com a possibilidade de participação dos diferentes ministérios para equacionar, de maneira adequada, o problema da infância no País.⁷ (grifo nosso)

Por fim, com relação à Meta 1, essa primeira Avaliação do PNE feita pelo MEC constatou que:

O PNE traçou a meta de atendimento a 30% da população de até três anos de idade, no prazo de cinco anos. A meta não foi atingida na primeira etapa do Plano, o que compromete o cumprimento da segunda: o atendimento a 50% dessa população. Isto significa viabilizar acolhimento, em creche, de cerca de 5,3 milhões de crianças.

As perspectivas de cumprimento da meta para a faixa etária de 4 a 5 anos são positivas. Primeiro, pelo nível de atendimento já alcançado, na média nacional, de 77,6%, em 2007.

Entretanto, esta meta de atendimento não tem sido alcançada de modo uniforme em todas as regiões e em todos os municípios brasileiros, persistindo diferenças entre diferentes etnias, classes sociais, cidade e campo, entre outros, como mostram os dados do Inep.⁸

O Centro de Referências de Educação Integral, que é uma iniciativa da Associação Cidade Escola Aprendiz em parceria com outras organizações não governamentais e com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), ou seja, representante da sociedade civil, trouxe em seu sítio de internet o panorama final de cumprimento da Meta 1 do PNE de 2001, demonstrando que os objetivos não foram alcançados⁹:

⁷ Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>> fl. 35. Acesso em: 14 nov. 2018.

⁸ Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>> fl. 41. Acesso em: 14 nov. 2018.

⁹ Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/reportagens/desvendando-pne-quais-os-desafios-da-meta-1/>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Segundo dados do Observatório do PNE, de 2012, o Brasil possui 23,5% de crianças de 0 a 3 anos na escola, o que equivale a 2,6 milhões; já a fotografia dos 4 e 5 anos de idade mostra que 82,2% das crianças dessa faixa etária estão matriculadas, o que equivale a 4,5 milhões de indivíduos. Em suma, isso significa que as creches ainda precisam atender cerca de 3 milhões de crianças, e na pré-escola, cerca de 1 milhão.

A partir desse ponto, constatado que a eficácia das políticas públicas estavam deficientes em razão do reduzido esforço financeiro empregado no alcance da Meta 1, temos que esse deveria ter sido o principal objeto de mudança na postura governamental, já que o escopo de todo esforço avaliativo deve ser proporcional à mudança de rumo da política pública em curso, quando constatada sua ineficácia.

Decorrido todo o decênio do PNE de 2001, o Conselho Nacional de Educação, cumprindo seu papel de avaliação no ciclo de políticas públicas, apresentou o estudo “Indicações para Subsidiar a Construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020” e com base nessas sugestões foi publicado o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 através da Lei nº 13.005/2014, que, visando a sanar os obstáculos identificados no plano anterior para o alcance dos resultados pretendidos, trouxe em sua Meta 20 a necessidade de ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Ressalte-se que nesse sentido da priorização da questão financeira de suporte a execução do PNE, o artigo 10 do plano vigente previu também o dever de alinhamento e harmonização dos planos plurianuais (PPAs) e demais peças do ciclo orçamentário com o PNE, de forma a garantir que aqueles assegurem a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias que dispõe o seu artigo 10.

Com relação à Meta 1, que é o nosso objeto de estudo no presente artigo, observamos que infelizmente ela praticamente se repete, eis que não foi alcançada no primeiro PNE, como veremos a seguir.

5. Comparação dos resultados alcançados durante o 1º PNE e até o momento com o 2º PNE

Visando a expor aqui a atual Meta 1 para nossa análise, segue abaixo sua transcrição:

Meta 1: 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, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Como principal órgão destinado à avaliação do andamento das políticas públicas necessárias para o alcance das metas, foi criado em 2013 o Observatório do PNE. Consta do seu sítio na internet a descrição do seu objetivo¹⁰:

Lançado em 2013, o Observatório do PNE é uma plataforma de *advocacy* e monitoramento pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que tem como objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no País. A iniciativa conta com um site (www.opne.org.br), que traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, além de análises, um extenso acervo de estudos, pesquisas, notícias relacionadas aos temas educacionais por ele contemplados e informações sobre políticas públicas educacionais. A ideia é que a ferramenta possa ser um instrumento de controle social – para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas – e também apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores.

Desta feita, trata-se de análise produzida por ator governamental e como tal deve ser lida com cautela, eis que pode ser permeada pela necessidade política de aprovação de determinado governo pela população, através da escolha de índices e critérios de análise que favoreçam a confirmação da eficácia das políticas públicas implantadas pelos gestores públicos. Contudo, considerando também que o acesso aos dados pelos órgãos públicos é maior, trata-se de material com compilação de dados de grande relevância para os estudos da evolução das políticas públicas que envolvem o direito à educação no nosso país.

Vejamos no quadro 2 a seguir o panorama trazido pelo referido observatório referente à Meta 1, tendo por base dados de 2015, ou seja, faltando apenas um ano para 2016, prazo para a universalização da pré-escola¹¹:

¹⁰ Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

¹¹ Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Quadro 2 – Comparativo entre o percentual de crianças de 0 a 6 anos na educação infantil em cotejo com o percentual previsto como meta no atual PNE

Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil	Alcançado em 2015 90,5%	Meta 2016 100%
Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil	Alcançado em 2015 30,4%	Meta 2024 50%

Fonte: Observatório do PNE

Ou seja, nem mesmo a Meta 1 do primeiro PNE foi integralmente atendida; passados quase 15 anos, eis que em 2015 apenas 30,4% das crianças de 0 a 3 anos estavam em creche.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais produziu o TC Educa, sistema no qual constam informações mais atualizadas (dados de 2017) sobre o atendimento da Meta 1 do PNE vigente e nele vemos que, com relação à meta de universalização da pré-escola até 2016, apenas 18 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro alcançaram seu cumprimento¹² e com relação à meta da creche apenas 10 municípios já alcançaram a Meta. Em que pese saibamos que tal meta ainda não venceu, devemos observar que 29 municípios não alcançaram nem metade da meta e que outros 30 municípios chegaram a no máximo 37% de atendimento, restando ainda um longo caminho a ser percorrido, o que sem o correto e responsável planejamento orçamentário será inviável.

Observamos então uma evolução no percentual de crianças atendidas na etapa da educação infantil, mas o reiterado não atingimento da meta 1 com relação ao percentual de crianças de 0 a 3 anos em creches. Com base nessa deficiência de eficácia da Meta 1 no nosso país, o Tribunal de Contas da União, órgão de controle integrante do Poder Legislativo, cumprindo seu papel no apresentado ciclo de políticas públicas, apresentou recente análise acerca do cumprimento do PNE de 2014 com recomendações aos mais diversos órgãos com competência para sanar as deficiências indicadas e que vamos expor no próximo item.

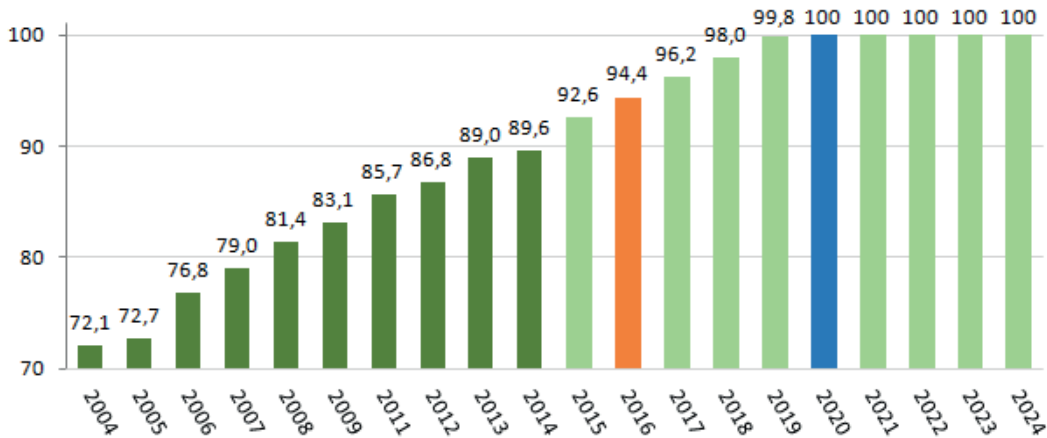
6. Análise do PNE 2014-2024 feita pelo Tribunal de Contas da União – processo TC 034.984/2017-8

O processo nº TC 034.984/2017-8 traz o terceiro acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 feito pelo Tribunal de Contas da União que,

¹² Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/meta/1a>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

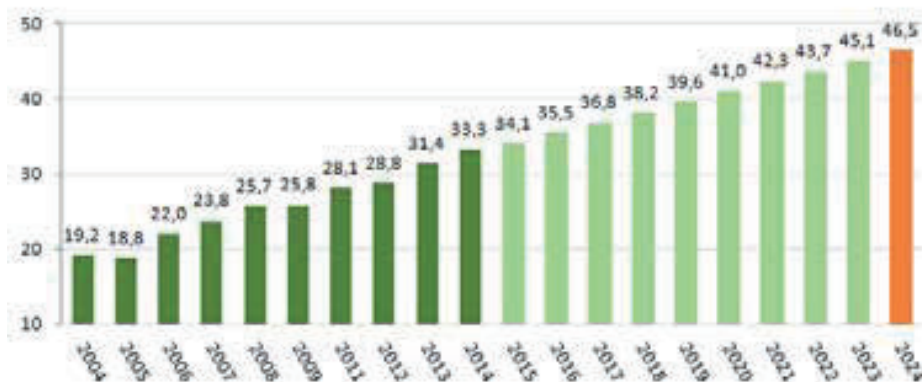
acerca da Meta 1, apresentou as seguintes conclusões com base nos dados do Inep (2004 a 2014) e uma projeção feita para 2015-2024:

Imagem 1 – Projeção do cumprimento da Meta 1 do PNE até 2024 no que toca às crianças entre 4 e 5 anos



Nessa primeira imagem, consta a projeção feita pelo Tribunal de Contas da União no bojo do referido processo, demonstrando o percentual da população de quatro a cinco anos que frequenta a escola ou creche com base em dados concretos até 2014 e realizando uma projeção a partir desses dados até o final da década contemplada pelo PNE.

Imagem 2 – Projeção do cumprimento da Meta 1 do PNE até 2024 no que toca às crianças entre 0 e 3 anos



Já na segunda imagem, há o percentual da população de zero a três anos que frequenta a escola ou creche. O que vemos da análise das duas projeções é que nenhuma das duas metas foi ou será atingida no prazo previsto no PNE se não houver mudanças no que tange à efetividade da etapa de implantação das políticas públicas em andamento.

Nesse relatório, consta também a informação acerca da estimativa de aumento de vagas na educação infantil. Através de uma projeção populacional feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se a necessidade de abertura, até 2024, de cerca de 1,9 milhão de vagas na educação infantil. Esse número equivale à construção de aproximadamente 28 mil unidades escolares, tendo como referência a média de matrículas por escola na educação infantil verificada em 2015.

Com base no relatório de acompanhamento TC 034.984/2017-8, os Ministros do Tribunal de Contas da União determinaram ao Ministério da Educação algumas providências. Aqui, transcreveremos apenas aquelas que são pertinentes à Meta 1 do PNE:

9.1. determinar ao *Ministério da Educação* que:

9.1.1. no prazo de noventa dias, contados da ciência, encaminhe ao TCU relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados;

9.1.2. no prazo de trinta dias, contados da ciência, informe ao TCU as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, §5º, da Lei nº 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões;

9.1.3. encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, §5º, da Lei nº 3.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta dias após a realização de cada reunião;

9.4. determinar à *Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex)* que, considerando a preocupante situação projetada de não atendimento de diversas metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, priorize, na alocação dos recursos escassos da Secretaria, a realização de ações de controle relacionadas às metas e estratégias do referido plano, se for o caso, com a criação de forças-tarefa e núcleos de auditores encarregados exclusivamente dessas ações, avaliando as reais possibilidades da Secretaria para cumprimento desses misteres, tomando as providências necessárias e reordenando as prioridades do Plano de Auditoria;

9.5. determinar à *Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto* que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro

processo que se mostrar mais adequado, as informações prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos desta deliberação;

9.6. dar ciência ao *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República* que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o artigo 10 da Lei nº 13.005/2014, e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Da leitura das determinações feitas, observamos que se relacionam ou com a interlocução entre os entes federativos, já que as Metas do PNE são de cumprimento por todos os entes, cada um com sua esfera de atribuição, ou se referem à necessidade de alocação de recursos orçamentários e financeiros para as políticas públicas destinadas à implantação das Metas. Ou seja, obstáculos já identificados quando das análises do PNE 2001-2010 e que, como percebemos, não foram ultrapassados, o que reflete no não cumprimento da Meta 1 no prazo devido em nenhum dos dois planos.

7. Omissão no planejamento e execução orçamentários da educação

Vemos que, com relação à Meta 1, a dificuldade identificada pelos órgãos e instituições que se dedicaram a avaliar a evolução do seu cumprimento, foi o aporte mínimo de recursos com destino à expansão das vagas de creche e pré-escola e todos os custos que advêm dessa expansão ou reorganização da rede de educação infantil, como a contratação de pessoal e os custos de manutenção de novas unidades escolares, a título de exemplo. As dotações orçamentárias destinadas ao custeio da educação infantil, rubrica orçamentária em que se inserem os custos de ampliação da rede, são insuficientes até mesmo para a manutenção da rede já existente, quiçá para sua ampliação.

Numa análise geral das peças orçamentárias municipais do Estado do Rio de Janeiro no que tange às despesas com educação, o que vemos são dotações orçamentárias que não refletem os gastos mínimos necessários para implantação gradativa das Metas do PNE ou mesmo dos seus próprios Planos Municipais de Educação. Ou seja, demonstram ausência de planejamento e alocação de recursos financeiros no orçamento de modo a atender as exigências do PNE.

Visando a comprovar o que indicamos acima, observemos como exemplo, primeiramente, o Município de Quatis no Estado do Rio de Janeiro, que é um município pequeno (12.793 pelo Censo de 2010) onde o planejamento orçamentário deveria ser bem mais simples e, portanto, feito de forma abrangente e responsável. No seu Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 883 de 24 de Junho de 2015), Quatis traz a Meta 1 até mesmo com ampliação do objetivo nacional, se comparada com a Meta 1 do Plano Nacional de Educação conforme Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 – Comparativo entre a Meta 1 Nacional e a Meta 1 do Município de Quatis-RJ

META NACIONAL	META MUNICIPAL
Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta 1: Manter a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta da Educação infantil em creches de forma a atender 90% (noventa por cento) das crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Para alcançar tal meta, em especial quanto às vagas de educação infantil em creches, o Município apontou no próprio Plano Municipal de Educação como políticas públicas destinadas a tal feito as seguintes:

- Ampliação de mais 02 (duas) salas na Creche Municipal Conceição Aparecida Vieira Pena, propiciando a abertura de 34 (trinta e quatro) vagas;
- Construção de uma creche no bairro Nossa Senhora do Rosário para atender aproximadamente 30 (trinta) crianças;
- Liberação de um terreno no Bairro da Barrinha para a construção de uma creche com atendimento previsto a aproximadamente 100 (cem) alunos. Situação – aguardando recurso do Governo Federal;
- Medidas de redistribuição de alunos por faixa etária e segmento, grande parte dos alunos de 03 (três) anos (Maternal III), poderão ser reconduzidos às creches.

Tais medidas poderiam consistir no desenho de uma política pública bem sucedida de incremento de vagas em creche, desde que houvesse no planejamento orçamentário previsão dos valores necessários para sua implantação.

Considerando que o Plano Nacional de Educação é de 2014 e esse Plano Municipal de Educação é de junho de 2015, se faz necessário que haja no planejamento e na execução orçamentária de 2016 dotações orçamentárias suficientes para tais ampliações da rede, o que importaria, no mínimo, em um acréscimo da rubrica de ampliação e construção de novas unidades, sob pena de completa ineficácia do Plano Municipal de Educação criado, ao menos com relação à Meta 1.

Desta feita, em cotejo das duas execuções orçamentárias anuais do referido município, através do relatório resumido de execução orçamentária dos anos de 2015 e 2016 disponíveis no sítio da internet do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro¹³, vemos que em 2015 a dotação orçamentária inicial para educação infantil foi de R\$ 472.440,40, sendo de fato empenhado apenas R\$ 116.690,70 e liquidado um valor ainda inferior, R\$ 56.468,60.

Em 2016, visando a viabilizar a execução do Plano Municipal de Educação publicado em 2015, em especial com relação à Meta 1, os valores destinados à educação infantil deveriam ser superiores àqueles destinados à mesma rubrica orçamentária em 2015. Mas vejamos que o investimento foi ainda menor. Em 2016, a dotação orçamentária inicial para educação infantil foi de R\$ 435.727,00, sendo de fato empenhado apenas R\$ 118.523,50 e liquidado um valor muito inferior, R\$ 19.029,50.

Tendo em vista que a liquidação de despesas ocorre quando a aquisição de produtos e serviços é atestada como entregue ou prestado, não é viável aceitarmos que houve ao menos início de expansão das vagas de creche no Município de Quatis, que ao invés de aumentar os investimentos em educação infantil, no momento da execução do orçamento, diminuiu o emprego de recursos em tal rubrica orçamentária.

Contudo, verificamos no orçamento em testilha a existência de despesas com ensino superior, que não é etapa de ensino de competência prioritária do Município. Em um cenário de recursos financeiros escassos, só se poderia admitir gastos nessa rubrica orçamentária caso a educação infantil e o ensino fundamental estivessem sendo prestados com qualidade a todos os seus usuários, o que não é o que se verifica no referido Município, que, além da deficiência de vagas em creche, não só não atingiu a meta do IDEB em 2015 esperada para o 5º ano como houve queda no IDEB se comparado ao ano de 2013¹⁴, o que representa enorme retrocesso em termos de qualidade educacional nesta primeira etapa de ensino.

Noutro giro, observamos também que o orçamento da educação infantil de 2016 não foi aumentado ou mesmo mantido, mas que despesas com ensino superior foram previstas conforme verificado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2016 que apresentava dotação orçamentária inicial de R\$ 787.000,00 para a rubrica do ensino superior, constando como despesas liquidadas no 6º bimestre R\$ 694.453,30, valores esses mais que 10 vezes superiores àqueles previstos para a educação infantil no mesmo ano, que comprovadamente necessitava de maiores investimentos. Inclusive, se feita a comparação com o mesmo Relatório Resumido da Execução Orçamentária só que do último bimestre de 2015, observamos que a dotação orçamentária inicial do ensino superior era de R\$ 485.727,00, ou seja, enquanto a dotação orçamentária da educação infantil foi reduzida, a do ensino superior foi aumentada, em completo descompasso com os deveres constitucionais atribuídos ao Município pela Constituição da República (art. 214, parágrafo 2º, da CRFB).

¹³ Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

¹⁴ Ideb de 2013 foi 5,2. Em 2015 foi 5,1 e a meta esperada para 2015 era de 5,4. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1823246>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

O mesmo equívoco ocorreu no ano de 2017, quando os valores das dotações orçamentárias, apesar de terem aumentado, continuaram em descompasso com as necessidades de incremento da rede de educação infantil. Vejamos. No Relatório Resumido de Execução Orçamentária do ano de 2017¹⁵, a dotação orçamentária inicial para educação infantil foi de R\$ 265.727,00, tendo sido atualizada para R\$ 1.119.383,20, sendo de fato empenhado apenas R\$ 1.059.644,00 e liquidado R\$ 1.095.722,60. Contudo, observamos também uma dotação orçamentária de R\$ 1.023.186,90 para educação superior, com liquidação de despesas no montante de R\$ 894.347,80. Ou seja, aproximadamente um milhão de reais em investimentos em educação superior que poderiam ser destinados ao atingimento da Meta 1 do PNE, mas foram destinados à educação superior, que nem mesmo é de competência prioritária municipal, como já dito anteriormente.

Em 2018¹⁶, novamente, houve um planejamento orçamentário desconsiderando a reiterada necessidade de investimento na educação infantil. Houve forte dotação orçamentária para educação superior, R\$ 900.000,00, quando a dotação inicial para educação infantil foi de R\$ 185.000,00, ambas atualizadas até o 5º bimestre de 2018 para R\$ 1.443.319,70 e R\$ 1.026.184,00 respectivamente.

Noutro giro, tendo por base os dados de 2017 do INEP, Quatis tinha 171 crianças na creche em tempo parcial, 169 crianças em creche de tempo integral e 280 crianças na pré-escola em tempo parcial. Com base na Portaria Interministerial MEC/MF nº 11 de 30 de dezembro de 2015, os valores por aluno em creche em tempo integral e pré-escola em tempo integral são de R\$ 4.164,13 e em creche e pré-escola em tempo parcial são de R\$ 3.203,18. Assim, a dotação orçamentária mínima apenas para manutenção dos alunos já inscritos na rede escolar infantil seria de R\$ 2.148.372,15. Ou seja, o valor de R\$ 1.119.383,20 previsto na dotação orçamentária atualizada para educação infantil era quase a metade do que seria necessário apenas para a mera manutenção da rede escolar, sem considerar as expansões de rede necessárias ao atendimento da Meta 1, o que poderia ser suprido pela dotação destinada ao ensino superior (R\$ 1.023.186,90), conforme exposto linhas acima.

O Município de Quatis, usado aqui apenas como exemplo de falta de planejamento orçamentário e de empenho de recursos no atingimento da Meta 1 prevista pelos dois Planos Nacionais de Educação (o anterior e o vigente) e pelo próprio Plano Municipal de Educação, reflete as mesmas deficiências verificadas em âmbito de análise nacional já demonstradas nos capítulos iniciais deste artigo.

8. Conclusão

O que observamos neste pequeno estudo sobre a Meta 1 prevista nos dois Planos Nacionais de Educação publicados pós promulgação da Constituição de 1988 é que com relação aos métodos de acompanhamento e avaliação da eficácia das

¹⁵ Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

¹⁶ Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

políticas públicas em curso houve muitos avanços, com a criação do Observatório do PNE, bem como com o incremento de instituições da sociedade civil e de órgãos de controle como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que se dedicaram a este acompanhamento e à produção de dados acerca do cumprimento desse plano.

Contudo, com relação ao atingimento em concreto da Meta 1, falharam os Municípios em não adotar as medidas cabíveis para o correto planejamento e execução das construções de escolas necessárias para a expansão das vagas de creche e pré-escola. Observamos que não inserem nos seus instrumentos orçamentários os valores realmente necessários para a implantação das políticas necessárias ao alcance da Meta, bem como não se verificam as devidas articulações entre os entes federativos, já que muitas vezes os municípios gastam verbas orçamentárias com outras competências que não se situam na sua esfera de atuação prioritária exclusiva (art. 211, §§ 2º e 3º da CRFB)¹⁷.

Desta forma, podemos concluir que a Meta 1, decorridos quase 18 anos desde a sua primeira previsão no PNE de 2001-2010, não foi atingida, principalmente, em razão do mesmo obstáculo principal identificado por órgãos e instituições variados, vinculados ao Poder Executivo ou não, que é, de forma geral, a falta de planejamento orçamentário e financeiro para implantação das políticas públicas identificadas por cada município gestor da educação infantil como hábeis a sanar a deficiência de vagas. As avaliações de eficácia das políticas públicas destinadas a avaliar o cumprimento da Meta 1 identificaram corretamente o principal ponto falho da política. Contudo, não houve, até o momento, o devido empenho dos municípios para sanar essa deficiência de esforços de planejamento e dotação de recursos necessários ao alcance da meta 1 de forma tempestiva com relação ao segundo PNE 2014-2024, já que, com relação ao primeiro, se esgotou sem esse atingimento.

De nada adiantou o legislador inserir na agenda política do governo as metas e estratégias para viabilizar o acesso à educação de forma universal, como preconiza a Constituição da República, ofertando inclusive o acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos e à pré-escola às crianças de 4 e 5 anos, se não há o necessário planejamento orçamentário com a sua competente execução de modo a alimentar a etapa de implantação da política pública escolhida pelo gestor. Assim, além de ser necessário fiscalizar e controlar o ciclo das políticas públicas, em especial a eficácia da política pública escolhida pelo gestor no âmbito da sua discricionariedade, se mostrou indispensável o controle do planejamento e execução orçamentária, eis que o orçamento público, que deveria ser o instrumento de implantação de políticas públicas destinadas à garantia de direitos, aqui no caso o direito à educação infantil, se tornou um obstáculo odioso, em uma total inversão da noção instrumento-objetivo, em que a viabilidade orçamentária se tornou objetivo e para tal o corte de investimentos se tornou instrumento.

¹⁷ O que se viu recentemente no nosso Estado com a municipalização do ensino fundamental é que esta etapa de ensino é competência compartilhada entre municípios e Estado e aqui no Rio de Janeiro o Estado repassou a vários municípios a responsabilidade pela manutenção integral de toda a rede de ensino fundamental, quando na verdade temos municípios que não se desincumbiram nem mesmo da sua competência prioritária exclusiva que é a educação infantil.

Referências

BRASIL. *TC Educa*. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/meta/1a>>. Acesso em 05 fev. 2019.

_____. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. *Plano Nacional da Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/reportagens/desvendando-pne-quais-os-desafios-da-meta-1/>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. Diário Oficial da União. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Brasília, DF.

_____. Constituição (1988). Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Centro gráfico, 1988.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. *Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, fls. 5 e 207.