

Aprimorando a Governança Multinível e as Políticas Públicas Descentralizadas

Um Referencial Analítico para o Projeto com a OCDE, Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas brasileiros

Em 2018, a OCDE e o Tribunal de Contas da União (TCU) embarcaram em um projeto para apoiar o Sistema Nacional de Fiscalização, incluindo o TCU, Tribunais de Contas municipais e estaduais no Brasil (referidos coletivamente como “TCs”). O alvo principal do projeto é aprimorar a fiscalização e coordenação de órgãos de fiscalização em relação a políticas descentralizadas. Especificamente, o projeto envolve o desenvolvimento de ferramentas e metodologias para apoiar auditorias estratégicas e baseadas em risco em setores específicos da política governamental, incluindo recomendações para melhor uso de indicadores. O foco inicial do projeto é dentro do campo da educação, como exposto neste documento. O projeto vai continuar até o final de 2020.

O propósito deste documento é: 1) consolidar informações e percepções coletadas de pesquisas e consultas entre a OCDE e os TCs relacionadas à criação de políticas descentralizadas na esfera da educação e o Sistema Nacional de Controle no Brasil; e 2) definir um plano de trabalho para mapear funções, resultados e cronogramas para o projeto. O objetivo deste documento é facilitar a comunicação e coordenação entre a OCDE e os parceiros do projeto e, portanto, não é destinado para publicação.

OCDE

Gavin Ugale, gavin.ugale@oecd.org

Estela Souto, estela.souto@oecd.org

Índice

1. Visão Geral do Projeto.....	3
1.1. Contexto.....	3
1.2. O Referencial Analítico	5
1.3. Objetivos	6
1.4. Principais resultados e cronograma	6
Anexo 1.A: Cronograma Detalhado e Contribuições Sugeridas dos TCs	9
2. Estrutura do Projeto	10
2.1. Melhor uso dos indicadores: direcionando o trabalho de fiscalização na educação	10
2.2. Melhor uso dos indicadores: governança em um sistema de políticas descentralizadas	13
2.3. Usando os indicadores: uma metodologia de programação de auditorias baseadas em risco.....	16
2.4. Usando os indicadores: considerações preliminares.....	17
Anexo A. Estrutura Federalista do Brasil.....	19
Anexo A. O Plano Nacional de Educação (PNE).....	21
Anexo A. A Educação no Brasil: uma política pública descentralizada.....	22
3. Referências	24

1. Visão Geral do Projeto

1.1. Contexto

1. A parceria entre a OCDE e o Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil começou em 2013 e resultou em projetos de valor agregado, como as publicações de referência: “Tribunal de Contas da União do Brasil: Visão e Previsão para uma Melhor Governança” e “Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão”. Esses relatórios destacam oportunidades comuns a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), incluindo o TCU, para fortalecer a capacidade delas de apoiar a boa governança ao longo de auditorias, avaliações, procedimentos de supervisão e coordenação de atividades no setor público.
2. Os relatórios indicam que políticas com resultados bem-sucedidos não dependem apenas de uma implementação eficaz, mas também do próprio processo decisório para garantir a coerência, sustentabilidade e visão de longo prazo do setor público. Os relatórios fornecem recomendações sobre como o TCU pode apoiar as quatro áreas de governança que apresentam alguns dos desafios mais preocupantes para o governo brasileiro, incluindo: 1) aprimorar a coerência das políticas públicas, 2) potencializar o orçamento estratégico e sustentável, 3) fortalecer o gerenciamento de risco e controle interno e 4) refinar atividades de avaliação e monitoramento.
3. No contexto da cooperação anterior, o TCU e a OCDE concluíram que para conquistar melhor governança, o TCU deveria orientar aspectos do seu trabalho para auxiliar o Centro de Governo (CG)¹ a efetivamente incentivar a coerência, eficiência e padronização no governo. Por exemplo, por meio do Referencial Analítico para Avaliação do Centro de Governo, o TCU pode empregar sua visão horizontal em assuntos transversais para encorajar planejamentos de longo prazo mais fortes, orçamento sustentável e avaliação das metas nacionais, incluindo coordenação melhorada de agentes essenciais.
4. Para esse fim, o TCU identificou uma elaboração e implementação de políticas descentralizadas de baixo padrão e ineficientes como fatores importantes levando a políticas públicas de resultados incertos. No Brasil, onde o federalismo e a descentralização são relativamente fortes (nos termos da autonomia constitucional, política, administrativa e fiscal das entidades federativas – Ver Anexo A), uma visão holística dos diferentes níveis desse processo é essencial para entender completamente os problemas do sistema e transmitir melhores perspectivas ao CG.
5. Com base em lições aprendidas de parcerias anteriores entre a OCDE e o TCU, e com a visão que entidades fiscalizadoras podem ajudar a tratar os problemas identificados, um novo projeto foi lançado em 2018 para apoiar o Sistema Nacional de Controle do Brasil e, em última instância, melhorar o resultado das políticas para os cidadãos. Este projeto tem por objetivo fortalecer o controle externo no Brasil,

¹ Entidades Centrais no Poder Executivo responsáveis por decisões políticas. No Brasil, as instituições que geralmente constituem o CG consistem na Casa Civil, Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) (TCU, 2016_[24])

envolvendo parceiros essenciais como o TCU, Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e Tribunais de Contas do(s) Município(s) (TCM)².

6. O TCU foi o catalisador para o projeto, tendo identificado que, para atingir políticas públicas com melhores resultados, os TCs devem melhorar a coordenação e identificar abordagens para políticas públicas descentralizadas de fiscalização mais coerentes e estratégicas³, criando ligações entre os níveis de governo.
7. A função da OCDE é dar apoio aos TCs para atingir essa meta, como definido pelo TCU nas fases iniciais de planejamento, e fornecer orientações, especialistas, análises, recomendações e eventos de capacitação em apoio às metas do projeto. O projeto resultará em um relatório, que vai transmitir as análises e recomendações aos TCs para melhorar a seleção de auditorias, baseadas em riscos informados por indicadores, de forma que auditorias, tanto nos níveis federal como estadual, estejam coordenadas e alinhadas com uma ênfase nas prioridades essenciais para os cidadãos brasileiros. Uma abordagem aprimorada para uso dos indicadores em selecionar auditorias ajudará os TCs a acompanhar o desempenho das políticas públicas ao longo do tempo, melhorar a qualidade e coerência de evidências sobre a elaboração e implementação de políticas públicas e, em última instância, ajudará a melhorar suas recomendações para o CG e outras entidades a fortalecer políticas descentralizadas.
8. Em 2018, a OCDE e o TCU realizaram uma série de consultas, incluindo reuniões em Brasília e na sede da OCDE em Paris, para refinar o escopo do projeto. Seguindo essas discussões, o TCU escolheu focar inicialmente no campo da educação, ao passo que mantinha em mente a aplicação mais abrangente do projeto a outros setores da política pública, como os de saúde e segurança. A educação é uma área de políticas na qual o Brasil possui um quadro de política nacional comparativamente mais desenvolvido (articulado no Plano Nacional de Educação) com metas e estratégias definidas, e no qual a implementação é amplamente descentralizada; no entanto, o país enfrenta desafios bem documentados, mais notadamente em termos dos resultados educacionais. O desempenho do sistema educacional também possui impacto vasto na inclusão social, bem como na economia do país, fazendo com que seja um setor crítico que determina índices de desenvolvimento socioeconômico no Brasil.
9. Em outubro de 2018, o TCU anunciou a seleção de nove TCs que iriam participar do projeto: TCE-Acre, TCE-Ceará, TCE-Minas Gerais, TCE-Rio Grande do Sul, TCE-Paraíba, TCE-Paraná, TCE-Rondônia, TCE-Bahia e TCM-Bahia. Em novembro de 2018, a OCDE se reuniu pela primeira vez com esses *stakeholders* e as equipes realizaram discussões para esclarecer e atualizar a primeira versão deste documento.
10. A OCDE tem trabalhado com Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), como o TCU, por mais de uma década, inclusive conduzindo revisões por pares de EFSs

² Coletivamente referidos como “TCs” para “Tribunal de Contas” daqui em diante.

³ Para a finalidade deste documento e projeto, “políticas descentralizadas” devem ser entendidas como as políticas públicas que são, ou deveriam ser, de acordo com o arcabouço analítico legal, providas e/ou subsidiadas por mais de um nível federativo, em função da delegação de poderes ou definição constitucional. Esse documento e o projeto não pretendem avaliar a hierarquia entre os níveis da Federação brasileira.

no Chile, México e Marrocos, bem como colaborando com grupos de trabalho e órgãos consultivos de fixação de normas da INTOSAI (sigla em inglês para Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) para auditorias internas e externas do setor público. A OCDE também colabora com as EFSs em diversos temas, do uso de indicadores nacionais essenciais para melhorar o planejamento orçamentário e a tomada de decisões até um melhor uso das auditorias. Vários dos instrumentos e recomendações da OCDE fornecem inspiração para o trabalho da OCDE com as EFSs, tais como a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública e Recomendação do Conselho sobre a Governança em Orçamento, que destaca a importância das EFSs para uma elaboração de políticas efetiva e governança baseada em evidências. A OCDE possui uma ampla rede de auditores e especialistas para informar o projeto, incluindo especialistas em auditoria que são membros da Aliança de Auditores da OCDE.

11. Além disso, a OCDE vai valer-se de sua extensa pesquisa e atividades no campo da educação, o que inclui estudos comparativos, análises da educação e sistemas de habilidades na OCDE e países parceiros, e desenvolvimento de capacidades para auxiliar países a criar e implementar políticas educacionais. Em publicações emblemáticas como *Educação num Relance: Indicadores da OCDE*, a Organização fornece aos formuladores de políticas um entendimento aprofundado da situação da educação ao redor do mundo. Isso inclui informações essenciais sobre o rendimento de instituições educacionais, o impacto do aprendizado nos países, e participação e progresso na educação, dentre outras áreas.
12. Finalmente, a OCDE possui uma riqueza de trabalhos sobre governança multinível e descentralização. Isso inclui o desenvolvimento pela OCDE da Recomendação do Conselho sobre Investimento Público Efetivo entre Níveis de Governo (adotado em março de 2014), que delineia princípios para ajudar governos de todos os níveis a avaliar sua capacidade e a definir prioridades⁴. A OCDE também está desenvolvendo um manual para formuladores de políticas entenderem os sistemas descentralizados, acompanhado de orientações para elaborar trabalhos de descentralização. Esse trabalho auxilia os países a reagirem a diversos desafios que podem afetar como diferentes níveis de governo implementam políticas, tais como a atribuição de responsabilidades, considerações sobre finanças e investimentos, coordenação de instituições e capacidade melhorada.

1.2. O Referencial Analítico

13. Esse documento está organizado em duas seções: *Visão Geral do Projeto* e *Estrutura do Projeto*. A primeira seção tem por objetivo fornecer um roteiro para o projeto, incluindo contexto, objetivos, resultados e um cronograma. Essa seção consolida (i) considerações preliminares para o conjunto de indicadores que serão desenvolvidos durante o projeto, e (ii) aspectos práticos relacionados à implementação do projeto, incluindo questões referentes à coordenação entre TCs. Essa seção é baseada em investigação documental detalhada sobre políticas

⁴Uma Recomendação é um instrumento da OCDE aprovado pelo Conselho que resulta em normas e padrões internacionais, melhores práticas e orientações sobre políticas. As Recomendações não são juridicamente vinculativas, mas a prática concede a elas força moral grande como representações da vontade política dos Membros de estado.

descentralizadas e educação no Brasil, assim como percepções coletadas de discussões entre a OCDE e os TCs e a missão da OCDE a Brasília em novembro de 2018.

14. A seção subsequente sobre a Estrutura do Projeto não é exaustiva; em vez disso, esse Referencial Analítico fornece o contexto indicativo que vai ajudar a guiar a cooperação ao longo de 2019 e 2020. Nesse sentido, os itens devem ser lidos como “pontos a desenvolver e/ou considerar”, incluindo também alguns dos possíveis riscos ao projeto que podem necessitar de considerações adicionais.

1.3. Objetivos

15. Esse projeto visa criar melhores resultados das políticas para cidadãos ao melhorar o impacto das auditorias e investimentos dos TCs nas questões que mais importam. Para focar nas prioridades dos TCs, o projeto vai mirar em identificar formas em que os TCs podem melhorar a seleção de auditorias e a coordenação. O foco não está em “auditorias coordenadas” como uma abordagem de auditoria, mas sim no processo anterior de identificar áreas das políticas dentro do universo de auditorias com desempenho baixo, e incorporar esse entendimento nas políticas e práticas que os TCs têm para selecionar auditorias. Ao empregar uma abordagem sistemática que inclui o uso de indicadores, os TCs estarão melhor posicionados para desenvolver planos estratégicos de médio e longo prazo relacionados a políticas descentralizadas relevantes e fornecer supervisão, perspectivas e previsão ao Centro de Governo de diferentes níveis.
16. Para atingir esses resultados, a OCDE irá:
 - Auxiliar os TCs a melhorar a seleção de auditorias (i.e. programação de auditorias) e direcionando suas atividades de auditoria baseadas no risco, em setores específicos, por meio do uso aprimorado de indicadores. Como previsto pelo TCU, haverá dois conjuntos de indicadores: 1) indicadores que vão focar no campo das políticas da educação, e 2) indicadores focados na governança pública no contexto das políticas descentralizadas do Brasil. Os últimos serão aplicáveis entre setores. Despesas de orçamento podem também ser um elemento que os TCs vão incorporar em sua programação estratégica (Ver o item 1 do Anexo 1.A);
 - Auxiliar na coordenação dos TCs, garantindo a complementaridade das suas prioridades, abordagens analíticas e métodos para selecionar auditorias baseadas no desempenho das políticas descentralizadas em seus diferentes níveis (Ver o item 2 do Anexo 1.A); e
 - Apoiar os TCs a avaliarem a viabilidade das ferramentas metodológicas e métodos de trabalho desenvolvidos ao longo do projeto (Ver o item 3 do Anexo 1.A). A OCDE reconhece que os TCs possuem diferentes políticas, estruturas, processos, recursos e limitações que poderiam afetar sua habilidade para adotar novas formas de selecionar auditorias baseadas em evidências e nos riscos mais altos. A OCDE apoiará os TCs a avaliarem a viabilidade de cada medida proposta que possa afetar elementos estratégicos ou operacionais que são internos e específicos a cada TC.

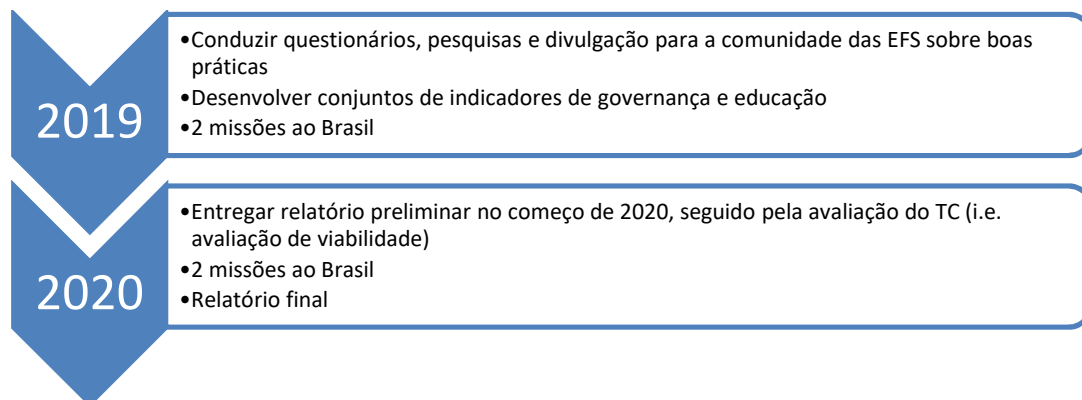
1.4. Principais resultados e cronograma

17. As atividades do projeto vão continuar ao longo de 2020 e, em última instância, resultarão em uma publicação que vai incluir os indicadores descritos acima. Os

indicadores mencionados serão projetados para medição de desempenho no campo das políticas da educação, bem como para avaliar a governança em um contexto de políticas descentralizadas.

18. Além disso, a publicação vai incluir um capítulo ou seção sobre coordenação, com recomendações baseadas nas melhores práticas existentes para o ambiente de auditorias descentralizadas no Brasil. Por fim, a publicação vai fornecer recomendações sobre como TCs podem sistematicamente usar os indicadores para seleção de auditorias baseadas no risco na esfera das políticas da educação.
19. O projeto vai incluir workshops envolvendo especialistas e pares da OCDE. A OCDE irá colaborar com os TCs para ajudar a moldar o conteúdo das missões, revisar produtos e transmitir informação sobre áreas prioritárias e as necessidades dos TCs em todo o projeto.
20. Onde for apropriado ou necessário, outros *stakeholders* relevantes do governo também podem participar das discussões e workshops, incluindo (mas não limitado a): Controladoria-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia, Ministério da Educação, e outros *stakeholders* do governo, nos níveis estadual e municipal.
21. O seguinte panorama da publicação destaca as áreas essenciais do projeto e o delineamento do produto final, que pode incluir as seguintes seções:
 - I. Resumo Executivo
 - II. Introdução
 - III. Governança Pública no Brasil e Indicadores para Programação de Auditorias
 - IV. Educação no Brasil e Indicadores para Programação de Auditorias
 - V. Reunindo Indicadores da Educação e Governança para Programação de Auditorias Baseadas em Risco
 - VI. Boas Práticas para Melhorar a Coordenação entre os TCs
 - VII. Conclusão
22. A Figura 1.1 fornece uma visão geral das atividades essenciais e resultados até o fim do projeto em 2020, e o Anexo 1.A fornece uma descrição mais detalhada do cronograma, incluindo atividades sugeridas para os TCs ao longo do projeto. A informação nessas figuras está sujeita a alterações e será reexaminada periodicamente, com base em contribuições dos TCs e considerando a evolução das necessidades do projeto.

Figura 1.1. Visão geral das atividades e resultados do projeto



Anexo 1.A: Cronograma Detalhado e Contribuições Sugeridas dos TCs

Pacote de Trabalho	Tarefa	Prazos	Contribuição Proposta aos TCS
0. Referencial Analítico	0.1 Lançamento do projeto	2018 2º Trimestre	
	0.2 Reuniões preparatórias e discussões com OCDE e TCU	2018 2º/3º Trimestre	
	0.3 Missão a Brasília para consultas	2018 Nov	Participar em reuniões para estabelecer prioridades e posterior definição do escopo
	0.4 Esboço de Referencial Analítico	2018 3º/4º Trimestre	Avaliar Referencial Analítico
1. Conjunto de Indicadores	1.1 Avaliar planos nacionais de educação e indicadores de monitoramento da educação atualmente usados pelos TCs, MEC, etc.	2019 1º Trimestre	
	1.2 Avaliar monitoramento de desempenho educacional usado em outros países	2019 1º Trimestre	
	1.3. Mapear mecanismos de implementação de políticas nas políticas de educação no Brasil em áreas de responsabilidade compartilhada (programas, financiamento institucional, transferências públicas etc.)	2019 1º Trimestre	Fornecer documentação relevante e contribuições/orientações periódicas
	1.4 Avaliar indicadores de governança (multinível) existentes aplicados e usados no contexto da política brasileira	2019 1º Trimestre	
	1.5 Realizar avaliação bibliográfica e fornecer orientação na criação e uso de indicadores em sistemas de auditoria e estabelecer o quadro geral para o Brasil	2019 1º Trimestre	
	1.6 Desenvolver o referencial de indicadores refletindo os desafios da educação no Brasil (incluindo consulta inicial com os TCs antes de desenvolver o modelo de indicadores)	2019 2º Trimestre	Fornecer documentação relevante e contribuições/orientações periódicas
	1.7 Avaliar disponibilidade de dados e destacar lacunas essenciais de dados	2019 2º Trimestre	
	1.8 Revisar conjunto de indicadores à luz de feedback	2019 3º/4º Trim.	Avaliar e comentar sobre o modelo do projeto
2. Facilitando o trabalho colaborativo entre os TCs	2.1 Elaboração de um questionário para os TCs para entender: (i) possíveis lacunas e desafios à implementação do projeto, inclusive relacionados à capacidade; e (ii) metodologias diferentes dos TCs (incluindo abordagens baseadas no risco, se houver) e práticas referentes à programação de auditorias, seleção de atividades	2019 1º Trimestre	Fornecer respostas e documentação relevante
	2.2 Avaliação das melhores práticas em sistemas descentralizados para melhorar a coordenação entre entidades de fiscalização	2019 2º Trimestre	Avaliar e comentar sobre o modelo do projeto
	2.3 Preparação do workshop	2019 2º Trimestre	
	2.4 Realização do workshop no Brasil	2019 2º ou 3º Trim.	Participar do workshop
	2.5 <i>Follow-up</i> do workshop / preparação inicial para avaliação de viabilidade, incluindo sessões de planejamento virtual com os TCs e comentários escritos sobre a documentação	2019 3º-4º Trim.	
3. Avaliação de viabilidade	3.1 Entrega da avaliação de viabilidade	2020 1º Trimestre	
	3.2 Apoio ao exercício da avaliação de viabilidade	2020 2º-3º Trim.	Implementar a avaliação e fornecer feedback
	3.3 Workshop e reuniões no Brasil para análise global/lições aprendidas da avaliação	2020 3º Trimestre	Participar do workshop
4. Orientação de elaboração	4.1 Publicação do projeto, incluindo versão final do conjunto de indicadores, bem como boas práticas para coordenação e implementação	2020 2º-4º Trim.	Avaliar e comentar sobre a publicação final
	4.2 Finalizar a publicação e lançar	2020 4º Trimestre	Participar do lançamento

2. Estrutura do Projeto

2.1. Melhor uso dos indicadores: direcionando o trabalho de fiscalização na educação

23. Como mencionado na seção anterior, o projeto envolve o desenvolvimento de um quadro conceitual e um conjunto de indicadores relacionados para possibilitar aos TCs o monitoramento dos aspectos do desempenho da política de educação e contribuir para identificar áreas de risco, onde a atividade de auditoria pode subsequentemente ser visada. Nesse contexto, “risco” é entendido principalmente como baixo desempenho em relação a padrões e referências regionais, nacionais ou internacionais.
24. O desenvolvimento desse conjunto de indicadores que irá apoiar o trabalho dos TCs em sua seleção de auditorias vai envolver os seguintes passos principais:
25. O desenvolvimento de quadros conceituais simples mapeando os principais insumos, processos, produtos e resultados esperados em diferentes partes do sistema de educação e as relações teóricas existentes entre eles. Pelo menos, será necessário distinguir entre pré-escola, educação fundamental e educação superior, uma vez que os insumos, processos, produtos e resultados esperados diferem substancialmente. É importante discutir e consolidar o entendimento de diferentes conceitos (insumos, processos, produtos etc.) com parceiros brasileiros do projeto para garantir que eles captem adequadamente fatores e questões relevantes para o contexto das políticas brasileiras, ao passo que permaneçam suficientemente simples de usar (se diferentes aspectos da infraestrutura educacional, condições dos funcionários ou medidas do aproveitamento dos alunos estão refletidos adequadamente, por exemplo);
26. Identificar quem faz o quê (responsabilidades) em relação a cada um dos insumos e processos na estrutura brasileira de governança multinível (ver exemplo na Tabela 2.1 abaixo);
27. Identificar um conjunto de indicadores que poderia ser usado para construir um sistema de monitoramento efetivo aplicável a setores educacionais diferentes. O conjunto de indicadores será desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais em coleta e gerenciamento de dados educacionais para produzir um “modelo de indicador ideal”, refletindo o que pode ser possível em jurisdições com os sistemas mais bem desenvolvidos de coleta de dados e estatística;
28. Avaliar a disponibilidade de dados no Brasil e identificar indicadores substitutos onde indicadores apropriados não estão disponíveis, e fazer recomendações para melhorar a coleta de dados onde for necessário. O Brasil desenvolveu sistemas estatísticos de educação, mas como em todos os sistemas, haverá lacunas entre o que seria necessário idealmente para um monitoramento efetivo e o que está disponível na prática. Em alguns casos, indicadores substitutos vão fornecer soluções temporárias. Em outros casos, ações podem ser necessárias para melhorar o sistema estatístico educacional (potencialmente nas recomendações dos TCs). A análise de disponibilidade de dados no Brasil será limitada às principais fontes de

dados e dependerá da cooperação com as autoridades brasileiras para coleta e manuseio de dados;

29. A tabela abaixo ilustra como o quadro conceitual que fundamenta o desenvolvimento do modelo de indicadores no campo da educação escolar será projetado, tendo em mente interligações com os indicadores de governança. Ele utiliza o exemplo de dois aspectos do processo educacional no nível de educação fundamental com um impacto grande nos resultados de aprendizagem dos estudantes – o modelo do currículo e os sistemas de avaliação da escola – e fornece uma descrição de como a federação, autoridades estaduais, administração municipal, escolas e outros *stakeholders* intervêm no desenvolvimento e operacionalização dessas atividades. Esses processos fazem parte de um modelo conceitual mais abrangente de fatores que afetam o desempenho da educação e treinamento e precisam ser considerados em um modelo de indicadores, mesmo eles sendo desafiadores de mensurar quantitativamente.

Tabela 2.1. Responsabilidades em relação ao currículo e avaliação escolar

	Federal	Estadual	Municipal	Escola	Outros stakeholders
Currículo	O Ministério da Educação (MEC), em colaboração com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e em consulta com <i>stakeholders</i> essenciais, desenvolveu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC para educação infantil foi aprovada no final de 2017, enquanto uma BNCC para o ensino médio ainda está pendente.	No nível primário, os estados têm autonomia para criar seu próprio currículo, apesar de que estes devem estar alinhados com a BNCC. O MEC encoraja os estados e municípios a colaborar na cocriação de currículos.	Os municípios possuem o status de entidades da federação no mesmo nível que os estados e eles possuem autonomia para criar seu próprio currículo, apesar de que estes devem estar alinhados com a BNCC. O MEC encoraja os estados e municípios a colaborar na cocriação de currículos.	Funcionários de nível fundamental como diretores e professores podem ser convidados por municípios e estados a participar na criação do currículo.	Outros <i>stakeholders</i> como professores, especialistas e organização da sociedade civil podem ser convidados pelos municípios e estados a participar na criação do currículo.
Sistema e avaliação escolar	Na educação básica, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) utiliza os instrumentos de avaliação SAEB/ANEB e Prova Brasil, e dados de censos escolares, para desenvolver notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Essas notas são geradas em nível nacional, estadual, municipal e individual.	Os estados desenvolvem planos de desenvolvimento baseados nas metas do IDEB.	Os municípios desenvolvem planos de desenvolvimento baseados nas metas do IDEB.	As escolas desenvolvem planos de desenvolvimento baseados nas metas do IDEB.	Nenhuma função conhecida nas notas do IDEB, metas e planos.

Nota: Exemplo apenas com a finalidade ilustrativa. Será desenvolvido e discutido posteriormente com os parceiros de projeto.

30. Enquanto insumos ao processo educacional (prédios, equipamentos e funcionários) e produtos (estudantes se graduando) são medidos geralmente em termos quantitativos, é mais difícil construir indicadores para atividades como elaboração e avaliação de currículos. A viabilidade de utilizar esse tipo de indicadores e

informação, que podem ser valiosos, mas desafiadores de se coletar, será discutida com os parceiros brasileiros do projeto.

31. Além disso, indicadores mais convencionais de insumos e produtos, assim como indicadores de processo, serão levados em consideração nos modelos conceituais. Esses incluem:

Insumos

- Gastos por estudante
- Proporção aluno-funcionário
- Diretores por estudante
- Nível de qualificação da equipe de professores
- Investimento em manutenção e renovação da infraestrutura educacional

Processos

- Métodos de gestão financeira
- Métodos de alocação de recursos humanos
- Organização de aprendizagem de estudantes
- Métodos de avaliação de professores
- Níveis de desenvolvimento profissional de professores
- Agenda/organização do tempo de aprendizagem de estudantes
- Avaliação do estudante

Produtos

- Graduação, taxas de conclusão com êxito
- Taxas de repetição de ano (educação escolar)
- Resultados dos estudantes em testes padronizados (exemplo: ENEM, PISA, ENADE, IDEB)

Resultados

- Taxas de transição para níveis seguintes da educação (secundária para secundária superior, secundária superior para terciária)
 - Para educação técnica e superior: resultados de emprego
32. O trabalho de desenvolvimento delineado acima vai levar em conta quadros de indicadores existentes usados na educação no Brasil, e o conhecimento existente dos TCU, seja na aplicação ou na avaliação desses indicadores, o que pode incluir:
- Indicadores do TCU para monitorar o Plano Nacional da Educação (PNE);
 - O trabalho do TCU na avaliação da produção de estatísticas educacionais pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
 - QEDUC, uma iniciativa criada pela Meritt, uma empresa privada, juntamente com a fundação Lemann, uma organização da sociedade civil;

- O Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), pelo INEP;
- O Sistema de Monitoramento de Planos Educacionais - TC Educa, uma iniciativa da ATRICON⁵ e IRB⁶;
- O Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), criado pela ATRICON;
- O Educação é da Nossa Conta, uma iniciativa do TCM e TCE-Bahia;
- Os Índices de Efetividade da Gestão Municipal e Estadual (IEGM e IEGE), criados pelo IRB;
- Os Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos na Educação (IDGPB), usados pelo TCE-PB;
- Exemplos de modelos semelhantes usados em outros países da OCDE.

33. Um dos desafios principais do projeto está relacionado à acessibilidade de dados. Além de explorar qual dado está disponível e fornecer indicações sobre quais seriam os dados “ideais” necessários para atingir as metas do projeto, será necessário explorar alternativas para tratar essas possíveis lacunas de dados⁷.

2.2. Melhor uso dos indicadores: governança em um sistema de políticas descentralizadas

34. Os indicadores de governança apoiarão os TCs na avaliação dos mecanismos e processos usados para criar e implementar políticas de educação e programas, e contribuir para identificar áreas de risco onde atividades de auditoria podem ser direcionadas. O conjunto de indicadores de governança se valerá de modelos existentes de criação e implementação, focando - mas não se limitando - na educação, para identificar riscos como programas e políticas mal elaborados, monitoramento limitado, ou capacidade fraca de autoridades públicas para tomar medidas corretivas para tratar os problemas.
35. Desenvolver o conjunto de indicadores de governança envolverá primeiramente a identificação de elementos essenciais de governança dentro das instituições em um contexto de políticas descentralizadas que serão as áreas de foco para pesquisas e desenvolvimentos posteriores, fundamentando os quadros analíticos da OCDE existentes. Isso objetivará cobrir todas as fases do ciclo de políticas e pode considerar fatores como os seguintes:
- coordenação e coerência;
 - diálogo multinível;
 - a forma pela qual políticas e programas são desenvolvidos e financiados;

⁵ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

⁶ Instituto Rui Barbosa

⁷ Por exemplo, uma possibilidade a ser avaliada no contexto do projeto poderia ser expandir os “levantamentos”, que pretendem aumentar e organizar o conhecimento e a informação em um tema específico.

- a relevância de objetivos;
 - a divisão de responsabilidade para atividades de implementação;
 - processos para monitoramento e avaliação de desempenho e uso de recursos; e
 - mecanismos para permitir medidas corretivas a serem tomadas, tais como controle interno e mecanismos de gerenciamento de risco.
36. O quadro 2.1. fornece exemplos de elementos que poderiam ser considerados na seleção e desenvolvimento do conjunto de indicadores de governança. Como um exemplo ilustrativo relacionado ao elemento para planejamento coerente, os TCs poderiam considerar/avaliar se: (1) as regiões copiam as estratégias de outras regiões sem adaptá-las às necessidades de desenvolvimento social e econômico; (2) as estratégias de investimento das regiões elucidam prioridades; (3) dados estão disponíveis e são usados para apoiar a avaliação territorial e processo de planejamento; e se (4) autoridades avaliam a contribuição potencial de investimentos tanto para a competitividade atual como para o crescimento sustentável na economia global.

Quadro 2.1. Elementos de Governança a serem considerados

Planejamento coerente

- Escolhas de investimento público devem estar ligadas a uma estratégia de desenvolvimento baseada em uma avaliação de potenciais oportunidades e obstáculos para o crescimento em cada região.

Coordenação vertical

- A escala e repercussão positiva (ou negativa) de um investimento público pode requerer ação conjunta, seja para reduzir o custo do investimento ou para implementar as medidas complementares necessárias para fazer o máximo daquele investimento. Ao passo que a coordenação em todos os aspectos do investimento público não é necessariamente viável, no mínimo, há um objetivo de evitar abordagens contraditórias entre os níveis de governo.

Coordenação horizontal

- A coordenação horizontal subnacional pode ser uma parte fundamental para evitar a duplicação de investimentos insustentáveis e para promover economia de escala. Inclusive, existem evidências quantitativas de que benefícios de investimentos públicos em regiões vizinhas podem ser tão importantes, ou mais, que investimento público direto naquela região. Nesse sentido, a coordenação horizontal pode ser realizada usando subsídios correspondentes específicos, com cooperação intermunicipal e interregional.

Impactos de longo prazo e riscos de investimento público

- Avaliações detalhadas e de longo prazo podem ajudar a elucidar metas e revelar informação que pode ser usada para refinar a seleção de investimento. É importante que as avaliações sejam tecnicamente boas, identifiquem impactos sociais,

ambientais e econômicos, e revelem qual método de investimento é mais propenso a render a melhor relação custo-benefício.

Expertise de parceiros locais

- Regiões grandes, particularmente as estabelecidas com autonomia substancial e número significativo de funcionários, podem explorar uma gama diversa de habilidades profissionais. O mesmo não é necessariamente verdadeiro para regiões pequenas, municípios, regiões criadas recentemente, ou governos subnacionais, onde a descentralização ultrapassou o crescimento correspondente na capacidade administrativa. Tais desafios podem atingir fortemente as áreas rurais. Atrair habilidades necessárias para o setor público é um desafio para muitas áreas onde as escalas salariais são pouco competitivas com o setor privado. Governos locais também competem entre si e entre governos centrais para atrair talentos.

Monitoramento de desempenho

- Monitorar o progresso de implementação de projetos pode ser feito em termos de insumos, atividades e produtos; uma avaliação por resultados intermediários e finais e seu alinhamento com metas estratégicas. Resultados de um investimento podem levar três, cinco ou mais anos para serem mensuráveis e, dessa forma, os indicadores de monitoramento precisam ser acompanhados anos depois que o investimento é feito, e mesmo além de um ciclo eleitoral. Sistemas de indicadores devem equilibrar abrangência, utilidade e encargos administrativos.

Transparência da informação orçamentária

- Gastos e orçamentos apropriados ajudam a priorizar e executar programas de investimento efetivamente. Controles financeiros robustos reforçam a prestação de contas. A transparência orçamentária ao longo do ciclo de investimento fornece visibilidade aos investimentos, esclarece implicações orçamentárias recorrentes e fortalece a prestação de contas do poder público.

Coordenação regulatória

- Regulamentos divergentes, sobrepostos, contraditórios e em constante mudança podem impor gastos, particularmente para governos subnacionais, reduzir a eficiência e afastar investidores. Coerência regulatória tem particular importância em setores de rede como elétrico, telecomunicações e hídricos, devido ao alto nível de regulamentações a que cada uma dessas atividades está tipicamente sujeita. A capacidade subnacional para qualidade regulatória é um aspecto integral do investimento público efetivo. Governos subnacionais deveriam ser capazes de implementar efetivamente a regulamentação de níveis superiores de governo, bem como definir e implementar sua própria estratégia de gestão regulatória, incluindo a avaliação dos impactos regulatórios e as reformas necessárias.

Fonte: Secretaria da OCDE

37. O quadro 2.1 apresenta um quadro conceitual de elementos possíveis para se focar ao avaliar a maturidade da governança multinível, mas não é nem exaustivo nem prescritivo. Como observado, os indicadores de governança deveriam também ser aplicáveis de forma geral a outros setores, ainda que alinhados com os indicadores de desempenho para permitir o monitoramento efetivo do setor da educação. Em 2019, pesquisas e discussões complementares com os TCs irão ajudar a definir profundamente os elementos principais a incluir.

38. Uma vez que as áreas prioritárias essenciais estejam definidas, será necessário mapeá-las no contexto brasileiro. Isso inclui uma avaliação sobre como o governo brasileiro cria e implementa políticas descentralizadas em relação a cada princípio escolhido. Esse processo vai ajudar a revelar desafios essenciais e áreas de oportunidade para os TCs focarem seus esforços de monitoramento e avaliação, e acompanhar o desempenho das instituições de governança no setor da educação.
39. No desenvolvimento do modelo de indicador, dados governamentais disponíveis existentes serão considerados, incluindo dados sobre Programas Sociais do Governo (por exemplo, *Bolsa Família*), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, Cadastro Nacional de Entidades Jurídicas, dentre outros.

2.3. Usando os indicadores: uma metodologia de programação de auditorias baseadas em risco

40. Durante a fase inicial do projeto, um dos objetivos previstos pelo TCU era melhorar os processos de programação de auditorias entre os TCs de forma que os recursos de auditoria fossem direcionados para áreas de alto risco. O conjunto de indicadores que serão desenvolvidos durante o projeto vai ajudar os TCs a analisar e identificar esses riscos de uma forma baseada em evidências, e então poderão ter uma visão mais clara de onde direcionar os recursos de auditoria.
41. Além disso, basear os programas de auditoria em análises de risco vai ajudar a assegurar que: (i) as atividades dos TCs estão baseadas em questões de políticas transversais e prioridades para a sociedade; e (ii) os recursos estão alocados em consonância com as prioridades institucionais identificadas e articuladas em vários planos (OECD, 2017^[1]). Assim, para impacto e relevância otimizados, será necessário considerar em todo o projeto como o uso dos indicadores pode ser incorporado nas práticas existentes para auditoria e coordenação dentro e entre os TCs.
42. Por exemplo, como a OCDE reportou em 2017, a Resolução do TCU (Res 269/2015, art. 19) requer que a programação de auditorias envolva uma seleção de tópicos baseados em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade. Em 2015, o TCU lançou uma iniciativa para desenvolver uma metodologia para cumprir essa resolução, chamada de Método de Seleção de Objetos e Ações de Controle, que visava apoiar o TCU no direcionamento de seus recursos de auditoria para as questões mais relevantes e de maior risco no governo (OECD, 2017^[1]). Esse método poderia, por exemplo, considerar o conjunto de indicadores que serão desenvolvidos nesse projeto.
43. A compreensão do contexto no qual os TCs operam e coordenam será essencial para implementar o conjunto de indicadores. Ao longo de 2019, parte dos esforços do projeto serão focados em identificar e entender: (i) quaisquer iniciativas, além do Método de Seleção do TCU, aplicadas pelos TCs na seleção de auditorias; (ii) práticas e políticas existentes para o desenvolvimento dos planos de controle externo que envolvem mais de um TC (exemplo: auditorias coordenadas); e (iii) as metodologias dos TCs para avaliar riscos. Isso ajudará a incorporar, às políticas, práticas e ferramentas existentes, qualquer nova abordagem decorrente do projeto para avaliação de riscos no ambiente de auditorias.

2.4. Usando os indicadores: considerações preliminares

44. Os tribunais de contas no Brasil possuem competências diferentes e, de certa forma, concorrentes. O TCU é responsável pelo controle externo na esfera federal⁸, e os TCEs mantêm essa responsabilidade na esfera estadual. Além de ter um TCE, alguns estados optaram por instaurar um tribunal separado para ser responsável pelo controle externo de todos os municípios do estado, os TCMs. Esse é o caso dos estados da Bahia, Goiás, Pará, e até 2017, Ceará. No total, existem trinta e três tribunais de contas atualmente em operação no Brasil: o TCU; vinte e seis TCEs (um para cada estado); três TCMs; os tribunais de contas dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro; e o tribunal de contas do Distrito Federal.
45. Essa estrutura descentralizada de controle externo envolve fiscalização de diversos campos de políticas governamentais no Brasil e acordos financeiros complexos entre os níveis estaduais e federal. Por fim, existe uma necessidade de encontrar abordagens comuns para análise de problemas e condução de auditorias entre órgãos de fiscalização municipais, estaduais e federais.
46. Uma forma possível de cooperação é por meio de auditorias coordenadas, que possibilitam a troca de experiências e informações entre as entidades de fiscalização, assim como a disseminação das melhores práticas em auditorias e o aprimoramento das competências profissionais dos auditores. Os TCs fizeram esforços substanciais a este respeito, que resultaram em alguns acordos de cooperação, incluindo:
 - A Carta da Amazônia (2010) e a Declaração de Belém (2011), que propuseram a troca contínua de conhecimento e a execução de auditorias de desempenho com ênfase em questões ambientais;
 - A Declaração de Campo Grande (2012), que propôs auditorias coordenadas nas áreas de educação e saúde;
 - A Declaração de Vitória (2013), que pretendeu garantir apoio técnico e institucional para auditorias coordenadas; e
 - A Declaração de Fortaleza (2014), que reforçou o pacto para desenvolver auditorias coordenadas para avaliar sistemática e efetivamente os resultados das políticas públicas.
47. Contudo, dado o objetivo do projeto de desenvolver um sistema de controle externo mais abrangente e coordenado, a cooperação entre o TCU e a OCDE em 2019 irá focar na definição de soluções além das auditorias coordenadas, que são geralmente negociações limitadas/bilaterais entre os TCs para projetos específicos. Além disso, haverá esforços para reconhecer quaisquer desafios internos, operacionais ou legais que podem prejudicar essas colaborações.
48. Como um exemplo desse exercício, a OCDE identificou que dos trinta e três TCs, aproximadamente dezoito (mais de 50 por cento) estabeleceram condições para colaboração, seja em suas leis orgânicas, regimentos internos ou em ambos. Em geral, essas provisões legais permitem que os TCs entrem em acordos de

⁸ Incluindo auditorias externas e controle de indivíduos e entidades que usam, coletam, mantêm, gerenciam ou aplicam ativos públicos federais ou ativos pelos quais a União Federal é responsável.

cooperação com o TCU e outros tribunais para troca de informações para melhorar o sistema de controle, treinamentos de funcionários e para o desenvolvimento de ações em conjunto. Em acréscimo, aproximadamente doze TCs fixaram condições especiais para a assinatura de acordos de cooperação, aprovadas pelo Plenário e/ou pelo Presidente.

49. Além disso, os *stakeholders* podem explorar a conveniência de usar a ATRICON e/ou o IRB como plataformas dentro do contexto do projeto. A respeito do IRB, além de fixar um padrão de qualidade mínimo para ser seguido pelos TCs (meta 1 do plano estratégico do IRB de 2012-2017), uma das prioridades do Instituto (meta 3) é promover a integração técnica dos tribunais de contas, e dessas entidades com outras instituições nacionais e internacionais (Instituto Rui Barbosa, 2012^[2]). Contudo, até o momento ainda não estão claras as funções e atividades exatas que essas instituições vão ocupar e realizar.
50. Considerações de nível institucional relacionadas à organização e capacitação entre os TCs devem ser levadas em conta no escopo desse projeto. Por exemplo, dentro do TCU, a equipe de educação (SecexEducação) é responsável por fiscalizar auditorias, inclusive operacionais (i.e. desempenho), de conformidade e financeiras de ministérios e programas no campo da educação. Dentre essas competências, a equipe é responsável por fiscalizar a aplicação de fundos públicos pelo Ministro da Educação, bem como os fundos transferidos a estados e municípios relativos a programas de governo. Consequentemente, é necessário mapear se os TCs possuem capacidade semelhante em relação à educação, ou como tratar as diferenças na capacidade.
51. Além disso, é sabido que a estratégia de fiscalização da SecexEducação é guiada principalmente pelos objetivos e metas delineados no Plano Nacional de Educação, PNE. O TCU fixou uma estratégia de auditorias para fiscalizar o PNE, coordenada pela SecexEducação: a estratégia adota uma abordagem preventiva e baseada no risco⁹. Esse projeto vai incluir análises sobre como auditorias e projetos na esfera da educação são priorizados por cada TC, à luz principalmente do fato de que cada entidade federativa no Brasil possui seu próprio plano de educação (Ver Anexos B e C).
52. Finalmente, o projeto pode considerar como as SecexEstaduais do TCU podem contribuir para potencializar a colaboração dentro do sistema de auditorias. Esses departamentos do TCU são responsáveis por, dentre outras funções, analisar fraudes e possíveis usos indevidos dos fundos públicos federais por meio de atividades de supervisão definidas como “contas especiais”. Um resultado possível da coordenação sistemática entre esses escritórios estaduais e outros TCs é a prevenção de trabalhos duplicados ou fragmentados pelos tribunais de contas, além da ampliação do escopo de supervisão no setor público brasileiro.

⁹ A primeira etapa do trabalho do TC, finalizada em fevereiro de 2016, consistia na definição da metodologia e fluxo de trabalho do monitoramento do PNE (Decisão Plenária 795/2016 - TC 011.350 / 2015-6). A segunda etapa, completada em setembro de 2016, envolveu o desenvolvimento de três instrumentos para apoiar as atividades de auditoria, incluindo uma matriz de auditoria, um plano de auditorias que identifica auditados, ações do TCU para aquele ano e um sistema de monitoramento computadorizado para o PNE. A terceira etapa visava emitir uma opinião sobre a execução e os resultados do PNE 2014-2024, com a disseminação correspondente do trabalho realizado pelo TCU em seu esforço de monitoramento do PNE (TC 034.984/2017-8).

Anexo A. Estrutura Federalista do Brasil

Autonomia política multinível

A autonomia política dos níveis federal, estadual e municipal no Brasil é garantida nos Poderes Executivo e Legislativo. O chefe do Poder Executivo é escolhido por eleição direta para um mandato de quatro anos em todos os níveis: o presidente no nível federal; governadores no nível estadual; e prefeitos no nível municipal. No Poder Legislativo, o Congresso Nacional consiste de duas casas: a Câmara dos Deputados, constituída por 513 membros, com o número de representantes por estado determinado com base na população do estado (com um mínimo de oito e limitado a 70 membros por estado) e o Senado, constituído por três senadores de cada estado e um do Distrito Federal. Os estados possuem sua própria legislatura unicameral, para a qual os membros são eleitos por representação proporcional. Essa estrutura é repetida no nível municipal, onde vereadores também são eleitos por representação proporcional.

Autonomia administrativa multinível

A Constituição Federal explicitamente reserva poderes para o governo federal ao passo que fornece competência geral abrangente para os governos estaduais e municipais. Aos estados são atribuídos *“todos os poderes não proibidos a eles”* pela Constituição e aos municípios é atribuído *“o poder de legislar sobre assuntos de interesse local ”* e fornecer *“serviços de interesse público local”*. O documento constitucional também delimita algumas responsabilidades concorrentes do governo federal e dos estados.

Em resumo, cada nível possui autonomia para legislar e fornecer serviços, desde que esses não conflitem com os poderes que são fornecidos exclusivamente, ou legislados, pela União. Essa disposição não evita sobreposições entre os níveis de governo, sendo que uma vasta gama de temas pode ser provida de forma concorrente por níveis diferentes. Inclusive, temas são frequentemente regulados e legislados por níveis diferentes. A lei federal geralmente define normas gerais que podem ser detalhadas e reguladas de forma mais aprofundada por estados e municípios.

Autonomia fiscal multinível

A maioria das relações intergovernamentais, particularmente em relação a receitas fiscais, são detalhadas na Constituição Federal e, portanto, não podem ser definidas ou modificadas por autoridades políticas e econômicas federais sem uma emenda à Constituição.

A Constituição Federal atribui poderes exclusivos de tributação para cada nível, como detalhado na Tabela A.1, e estabelece regras básicas para o recolhimento de tributos subnacionais, o que garante autonomia fiscal em diferentes níveis de governo.

Tabela A.1. Recolhimento de tributos em cada nível

Acrônimo	Base
<i>Tributos Federais</i>	
IR	Renda, lucro
IPI	Valor bruto da venda de produtos industrializados, importações
II	Valor de importações
CSLL	Lucros empresariais
IOF	Transações financeiras
ITR	Valor de propriedade rural
<i>Encargos Federais de Seguridade Social</i>	
Cofins	Rotatividade
PIS/PASEP	Rotatividade
INSS	Folha de pagamento
FGTS	Folha de pagamento
<i>Tributos Estaduais</i>	
ICMS	Produção e distribuição de mercadorias de serviços definidos
IPVA	Valor de veículos
<i>Tributos Municipais</i>	
ISS	Valor bruto de serviços
IPTU	Valor de propriedade urbana
<i>Tributos do Distrito Federal</i>	
Tributos Estaduais + Municipais	

2. *Fonte:* Constituição Federal Brasileira de 1988, (World Bank, 2002_[3]), (Afonso, 2004_[4])

Anexo A. O Plano Nacional de Educação (PNE)

A Constituição Federal requer a adoção e implementação de um plano nacional de educação com um prazo de dez anos para articular o *sistema colaborativo de educação* do Brasil e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para garantir a manutenção e desenvolvimento da educação por meio de ações integradas em diferentes níveis de governo.

O plano atual (Lei Federal 13.005/2014) cobre o período de 2014 a 2024. Além do plano nacional, cada estado e município deve elaborar e implementar seu próprio plano. Embora esses planos devessem ter sido aprovados até junho de 2015, de acordo com o Ministro da Educação, os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, e três municípios localizados no estado de São Paulo não aprovaram seus planos até o momento (Ministério da Educação, 2018^[5]).

Além disso, dado o seu propósito de ser um “plano de articulação”, o PNE fornece ferramentas para permitir ações em conjunto para o monitoramento do processo de sua implementação. Assim, ele define os órgãos responsáveis por monitoramento contínuo e avaliações periódicas da implementação do PNE: o Ministério da Educação, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação. A lei também prevê a criação de um órgão permanente para negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Ademais, ela estabelece que os planos dos estados e municípios devem adotar e promover articulação entre diferentes níveis da federação na implementação das políticas.

Fonte: Constituição Federal, (Ministério da Educação, 2018^[5])

Anexo C. A Educação no Brasil: uma política pública descentralizada

O sistema de educação no Brasil é constituído por quatro etapas essenciais: educação infantil, educação fundamental – que combina primeiro e segundo ciclos, ensino médio e ensino superior. A educação é fornecida gratuitamente em instituições públicas de ensino.

A educação fundamental – que é compulsória – dura nove anos, cobrindo as idades de seis a quatorze anos. A Educação e Cuidados para a Primeira Infância no Brasil consiste na educação inicial (0-3 anos, provida em creches ou instituições equivalentes) e pré-escola (cobrindo as idades de 4 e 5 anos). O ensino médio dura três anos (cobrindo idades de 15 até os 17 anos) (OECD, 2014_[6]). O ensino superior é provido por instituições públicas e privadas de ensino superior, com programas de graduação na forma de cursos de quatro a cinco anos para bacharelado, cursos de 4 anos para licença para professor (licenciatura) e cursos superiores de tecnologia de três anos.

O Ministério da Educação (MEC) é responsável por definir políticas educacionais gerais e por definir os princípios para a organização de programas educacionais. O financiamento e a administração das escolas são responsabilidade primeiramente dos estados e municípios. Instituições de ensino superior podem ser federais, estaduais ou municipais (apesar de que 70% dos estudantes estudam em instituições privadas).

O Brasil tem uma longa tradição de gestão descentralizada do sistema de educação, e governos locais possuem responsabilidade considerável na administração do sistema educacional, incluindo a construção de escolas, provisão de equipamentos, nutrição e transportes escolares, recrutamento e treinamento de professores e o pagamento dos salários. Eles também complementam o currículo central definido pelo governo federal com um currículo definido pelas necessidades da região e as habilidades individuais dos estudantes (OECD, 2014_[6]).

Em termos gerais, a Constituição Federal estabelece a seguinte divisão de competências entre os níveis federativos:

- **Competência comum:** Todos os entes federados possuem o poder e a responsabilidade de legislar e fornecer acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. O provimento da educação inclui: garantir acesso à educação básica e sem custo aos indivíduos dos quatro aos dezessete anos; apoio especial a pessoas com deficiência; educação inicial em creches e pré-escolas para crianças até os cinco anos de idade; educação de nível superior; cursos regulares noturnos adequados às condições dos alunos; e assistência educacional em todos os estágios da educação básica por meio de programas suplementares de livros didáticos, materiais de ensino, transporte, nutrição e cuidados com a saúde.
- **Competência da União:** A União é a única responsável por legislar sobre as diretrizes e bases para a educação nacional. Além disso, organiza o sistema de educação federal e financia a educação pública federal. Fornece assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios.
- **Competência dos Estados e Distrito Federal:** Os Estados e o Distrito Federal são responsáveis principalmente por fornecer ensino fundamental e médio.

- **Competência municipal:** com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados correspondentes, os municípios mantêm programas de pré-escola e ensino fundamental.

Fonte: Constituição Federal, (OECD, 2014_[6])

3. Referências

- Affonso, R. (1997), *Os estados e a descentralização no Brasil*, [11]
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7341>.
- Afonso, J. (2004), *The Relations Between Different Levels of Governments in Brazil*, [4]
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11051/1/84133155I_en.pdf.
- Arvate, P., E. Mattos and F. Rocha (2015), *Intergovernmental transfers and spending in Brazilian municipalities*, Department of Economics - FEA/USP, [13]
http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Arvate_Mattos_Rocha_03WP.pdf.
- ATRICON (2014), *Quality Assessment of Courts of Accounts*, http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf. [15]
- ATRICON (2012), *ATRICON's Strategic Plan 2012 - 2017*, http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/09/ATRICON_PlanoEstrategico_2012-2017.pdf. [14]
- Dillinger, W. and S. Webb (1999), *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, [7]
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.1375&rep=rep1&type=pdf>.
- FNDE (2018), *TCU's decision on the use of FUNDEF resources*, [16]
<http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/11982-tribunal-de-contas-da-uni%C3%A3o-emana-despacho-acerca-da-aplica%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos-dos-precat%C3%B3rios-judiciais-do-fundef>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), *Brasil em Síntese*, [9]
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.
- Instituto Rui Barbosa (2018), *IEGM Brasil: índice de efetividade da gestão municipal*, [23]
<http://iegm.irbcontas.org.br/index.php/site/ajuda>.
- Instituto Rui Barbosa (2012), *Strategic Plan of the IRB 2012 - 2017*, [2]
<http://www.controlepublico.org.br/files/plan-estrtegico-irb.pdf>.
- Martell, C. (2007), “Municipal Government Accountability in Brazil”, *Intl Journal of Public Administration*, <http://dx.doi.org/10.1080/01900690701331495>. [8]
- Ministério da Educação (2018), *Situação dos Planos de Educação*, <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. [5]
- OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, [19]
<https://doi.org/10.1787/19991487>.
- OECD (2017), *Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*, [1]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264279247-en>.

- OECD (2014), *Investing in Youth: Brazil*, OECD Publisher, <https://doi.org/10.1787/24126357>. [6]
- Rua, M. (2012), *Políticas Públicas. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2012*, Departamento de Ciências da Administração/ UFSC. [17]
- Secretaria do Tesouro Nacional (2016), *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União*, http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basico_s.pdf. [12]
- Silva, M. (2017), “The Largest Conditional Cash Transfer in the World”, in *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-53094-9_6. [21]
- Publishing, T. (ed.) (2016), *Framework for Evaluation of the Centre of Government*, <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25454C5A801545DC1433145ED>. [24]
- Tribunal de Contas da União (2016), *Auditoria operacional sobre produção de estatísticas educacionais*, <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-producao-de-estatisticas-educacionais.htm>. [22]
- Tribunal de Contas da União (2015), *Strategic Plan 2015 - 2021*, https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf. [20]
- UNESCO (2006), *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*, <http://dx.doi.org/BR/2006/PI/H/19>. [18]
- World Bank (2012), *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/534401468340175192/pdf/WPS6138.pdf>. [10]
- World Bank (2002), *Brazil Issues in Fiscal Federalism*, <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186403960425/51IssuesFiscalFederalism.pdf>. [3]