



Educação
é da nossa conta

**CONSTRUÇÕES,
PALAVRAS E
PRODUTOS**



**VOL. 3
2022**

CONTROLE EXTERNO



EDUCAÇÃO É DA NOSSA CONTA

CONSTRUÇÕES, PALAVRAS E PRODUTOS

Vol. 3 - Controle Externo

Salvador
2022

1ª Coletânea de Documentos do *Projeto Educação é da Nossa Conta*, instituída por meio da Resolução Normativa TCE/BA nº 086, de 15 de dezembro de 2020.

Esta publicação está disponível para *download* gratuito no formato PDF. Acesse: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/Coletanea-Educao-vol3/index.html>

É permitida a reprodução dos textos e dos dados contidos na publicação, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia ou do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia
© 2022 TCE/BA
Avenida 4, nº 495, Plataforma 5, Ed. Joaquim Batista Neves
Centro Administrativo da Bahia (CAB)
Salvador/Bahia - CEP: 41.745-002
E-mail: biblioteca@tce.ba.gov.br
Telefone: (71) 3115-4512 / 3115-4477 / 3115-4613

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B151 Bahia. Tribunal de Contas do Estado.
Educação é da Nossa Conta: construções, palavras e produtos / Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. – Salvador: TCE/BA, 2022.
123 p. (v.3)
Conteúdo: v. 1. Diálogo com Anísio – v. 2. Gestão, Controle Interno e Controle Social – v. 3. Controle Externo – v. 4. Produtos do Projeto.
ISSN 2764-5770
1. Política Educacional. 2. Controle Externo – Educação. 3. Controle Interno – Educação. 4. Controle Social – Educação. I. Título.

CDU 37.014

Elaborada por Neuza Adorno Farias CRB-5/294

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Presidente: Conselheiro Marcus Vinicius de Barros Presidio
Vice-presidente: Conselheiro Antonio Honorato de Castro Neto
Corregedor: Conselheiro Gildásio Penedo Filho
Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheira Carolina Matos Alves Costa
Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Presidente: Conselheiro Plínio Carneiro da Silva Filho
Vice-presidente: Conselheiro Raimundo Moreira
Corregedor: Conselheiro Fernando Vita
Conselheiro Francisco de Souza Andrade Netto
Conselheiro José Alfredo Rocha Dias
Conselheiro Mário Negromonte
Conselheiro Nelson Pellegrino

CONSELHO EDITORIAL

Carolina Costa (Presidente)
Aline Kazuko Sonobe
Gabriel Ferreira Fonseca
Iris Célia Azevedo Azi
Morgana Bellazzi de Oliveira
Murilo Mota Nunes
Roberto de Freitas Tenório de Albuquerque
Thaiz Braga
Vitor Maciel

EQUIPE TÉCNICA DO GABINETE

Thaiz Braga (Coordenadora)
Aline Kazuko Sonobe
Maria Aparecida Menezes
Nathalia Silva Nascimento
Orlando Rufino
Ticiania Carvalho

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Bianca Alves (ASCOM)
Jéssica Lavígnia (ASCOM)

DIAGRAMAÇÃO

Bianca Alves (ASCOM)

NORMALIZAÇÃO

Neuza Adorno Farias (GEBID)

REVISÃO DE LINGUAGEM

Cristiane Mary Vasconcelos Silva
Marcos Navarro (ASCOM)

IMAGENS DA CAPA

Freepik.com

LISTA DE SIGLAS

ABRACOM	Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
AMPCON	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CEDASC	Centro de Estudos e Desenvolvimento de Tecnologias para Auditoria
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF	Constituição Federal

CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPGC	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas
CNPTC	Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONDEGE	Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COPEDEC	Comissão Permanente de Educação
CTE-IRB	Comitê Técnico de Educação-Instituto Rui Barbosa
DCRM	Documento Curricular Referencial do Município
EDURURAL-NE	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FAED	Fundo de Assistência Educacional
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FEE/BA	Fórum Estadual de Educação da Bahia
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONCEDE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAEPE	Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação
IAS	Instituto Ayrton Senna
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEDE	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEM	Índice de Performance da Educação nos Municípios
IRCE	Inspetoria Regional de Controle Externo
IRDEB	Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia
JERP	Jogos Estudantis da Rede Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NAMPPE	Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento das Políticas Públicas da Educação
NTE	Núcleo Territorial de Educação
OBA	Olimpíada Brasileira de Astronomia
OBLP	Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa
OBMEP	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PETE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSNP	Piso Salarial Nacional Profissional
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEC	Secretaria da Educação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SIASI	Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIGA	Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
SIMCAQ	Simulador de Custo-Aluno Qualidade
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUDESB	Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TBM	Taxa Bruta de Matrícula
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TLE	Taxa Líquida de Escolarização
TLM	Taxa Líquida de Matrícula
UEE	Unidade Escolar Estadual
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPB	União dos Prefeitos da Bahia
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

VOLUME 1 – Diálogos com Anísio

VOLUME 2 – Gestão, Controle Interno e Controle Social

VOLUME 3 – Controle Externo

Artigos – Controle Externo

PLANOS DE EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO INDUTORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

Cezar Miola..... 17

CONTROLE QUALITATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS CONFORME O CUMPRIMENTO TEMPESTIVO DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

Élida Graziane Pinto55

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA

Thaiz Silveira Braga..... 89

VOLUME 4 – Produtos do Projeto



Encontro abre reflexão sobre rumos da Educação na Bahia (2018)
Foto: Gustavo Rozário - TCE/BA





ARTIGOS

Controle Externo



PLANOS DE EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO INDUTORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

Cezar Miola*

RESUMO

Este artigo analisa a atuação indutora dos Tribunais de Contas quanto à implementação dos planos de Educação. Identifica-se, inicialmente, que a Educação de crianças, adolescentes e jovens foi tratada com absoluta prioridade na Constituição brasileira, sendo regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. Demonstra-se, entretanto, que os resultados obtidos tanto no acesso quanto na aprendizagem, ainda, estão aquém das metas nacionalmente definidas, sofrendo maior agravamento em função da pandemia de Covid-19. Considerando-se que os Tribunais de Contas realizam a fiscalização da adequada aplicação dos recursos públicos, abre-se a possibilidade para estes órgãos exercerem uma atuação indutora quanto a melhorias nos resultados educacionais. Assim, além de esforços empreendidos individualmente por cada Tribunal, são analisadas as ações em nível nacional realizadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), com destaque para as atividades do Comitê Técnico da Educação. Esse Comitê, pertencente ao IRB, vem mobilizando os Tribunais de Contas brasileiros a adotarem medidas voltadas ao cumprimento dos planos de Educação, envolvendo a edição de notas técnicas, elaboração de estudos, produção de cartilhas de orientação, capaci-

* Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo/RS, Brasil. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais também pela Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo/RS, Brasil. Conselheiro do TCE/RS, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e foi Presidente do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB). e-mail: cezar@tce.rs.gov.br.



tações destinadas a gestores públicos, entre outras iniciativas, com especial enfoque, a partir de 2020, à mitigação dos impactos da pandemia na Educação brasileira.

Palavras-chave: Planos de Educação. Tribunais de Contas. Atuação Indutora.

ABSTRACT

This paper analyzes the inductive action of the Brazilian Courts of Accounts regarding the implementation of the Education Plans. Initially, it is presented that the education of children, adolescents and young people has absolute priority in the Brazilian Constitution, being regulated by the Law of Guidelines and Bases of National Education and by the National Education Plans of 2001 and 2014. Despite this fact, the results obtained both in access and in learning are still below the nationally defined goals, suffering greater aggravation due to the Covid-19 pandemic. Considering that the Courts of Accounts verify the proper application of public resources, it allows these bodies to exert an inductive action in terms of improvements in educational results. Thus, in addition to the efforts undertaken individually by each Court, the actions at the national level carried out by the Association of Members of the Courts of Accounts in Brazil - Atricon and the Rui Barbosa Institute – IRB are highlighted, with emphasis on the activities of the Technical Committee on Education of the Rui Barbosa Institute. This Committee has been mobilizing the Brazilian Courts of Accounts to adopt measures aimed at complying with education plans, involving the editing of technical notes, preparation of studies, production of guidance booklets, training for public managers, among other initiatives, with special focus, from 2020, to the mitigation of the impacts of the pandemic on Brazilian education.

Keywords: Education Plans. Courts of Accounts. Inductive Action.



1 INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Brasileira, em sua redação original, dispusesse que lei deveria estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração plurianual, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), editada em 1996, em suas disposições transitórias, instituiu a década da educação no artigo 87, determinando, no seu § 1º, à União encaminhar ao Congresso Nacional esse plano, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, no prazo de um ano de sua publicação (BRASIL, 1996).

Essa providência apenas foi plenamente cumprida em 9 de janeiro de 2001, com a edição da Lei Federal nº 10.172 (BRASIL, 2001), primeiro PNE com força de lei. A redação do artigo 214 da Constituição, alterada em 2009, com a Emenda nº 59, constitucionalizou, por fim, a edição, por lei, de um plano nacional de Educação de duração de dez anos.

A existência de um plano decenal, vertido para o texto constitucional, possui destacada importância na definição dos rumos das políticas educacionais como política de Estado, e não apenas de governo. Inclusive, nenhuma outra política pública foi tantas vezes mencionada na carta constitucional, além de ter previsão expressa de vinculação de recursos públicos por parte da União, dos estados e dos municípios. Apesar disso, a absoluta prioridade ao direito à Educação de crianças e jovens, de que trata o artigo 227, *caput*, ainda é uma realidade distante.

Ao longo do decênio referente ao primeiro PNE, por exemplo, o acesso à Educação não apenas se mostrou aquém do ideal, como, também, apresentou-se desigual, com disparidade em relação a quesitos como faixa etária, etnia/cor, localização (urbano/rural), renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis (VIEIRA, 2010, p. 817). Em 2011, ao final da vigência do primeiro PNE, apenas 25% das crianças de até 3 anos estavam matriculadas em escola/creche; para crianças de 4 e 5 anos, esse percentual era de 86%.



Números referentes a 2013, período entre os PNEs, demonstram essa disparidade, vez que, na época, a proporção de crianças residentes na zona urbana que ainda não era atendida pela Educação infantil era de 16,8%, bem abaixo dos 27,2% das moradoras da zona rural sem acesso à escola. Entre os mais pobres, o percentual de crianças que não frequentavam a Educação infantil era de quase 25%, mais do triplo daquelas de classes mais favorecidas, que era menos de 7% (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 59).

Fazendo um recorte dos dados até 2019, período pré-pandemia, tem-se que os números continuam, ainda, aquém do desejado, porém com algum avanço.

Antes da pandemia, 36% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche¹. Como a meta 1B do atual PNE prevê o atendimento de, ao menos, 50% de crianças dessa faixa etária até 2024, significa dizer que ainda é necessário garantir a oferta de vaga em creche para mais cerca de 1,5 milhão de crianças de 0 a 3 anos, isso para atender os 50% previstos em lei.

No que tange aos pequenos de 4 e 5 anos, ou seja, a etapa do pré-escolar, sendo já obrigatória sua universalização desde 2016, o atendimento se encontrava na faixa de 94%, o que representa 330 mil crianças que, ainda, precisavam ser incluídas na Educação infantil.

Por outro lado, infelizmente, a pandemia impôs uma quebra nesse padrão, e estudos estimam piora nos números de exclusão social e no desempenho escolar das crianças. Se antes existiam cerca de 1,5 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória (4 a 17 anos) fora da escola, número extremamente alto considerando que a Educação dessas crianças e adolescentes já deveria estar universalizada desde 2009, dados de 2020 indicam grave declínio nesse cenário.

1 Dados de 2018, extraídos do “Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020”, do Inep, a partir de dados da Pnad/IBGE. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 25 jun. 2021.



Estudo recente do Unicef e do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) mostra que, em novembro de 2020, aproximadamente 1,4 milhão de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos (sem incluir pré-escola, portanto) estavam fora da escola (remota ou presencial) e outros 3,7 milhões afirmaram estar vinculados à escola, mas não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à realização da pesquisa. Assim, estima-se que mais de 5,1 milhões de crianças e adolescentes tiveram seu direito à Educação negado em 2020 (dados da PNAD-COVID-19/IBGE, nov. 2020).

Em outra perspectiva: estimativas do Banco Mundial do início deste ano indicam que a pandemia pode fazer com que o percentual de crianças no Brasil que não aprenderão a ler na idade adequada se eleve para 70%, sugerindo que ocorram atrasos de mais de um ano na aprendizagem da criança em relação à sua faixa etária.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas possuem um grande encargo para se efetivar o que a Constituição e a legislação nacional definiram para a Educação. Embora não integrem as instâncias de execução e de monitoramento previstas expressamente no artigo 5º do PNE/2014, os órgãos de controle, dadas as suas competências (BRASIL, 1988, art. 71), exercem o controle quanto à implementação dessa política pública, podendo atuar de forma proativa e indutora na sua concretização.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

A Constituição da República, em seu artigo 227, *caput*, assegura absoluta prioridade ao direito à Educação de crianças, adolescentes e jovens. Desde 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, o inciso I do artigo 208 estabelece que o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, assegurada sua oferta gratuita a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (na redação original era “ensino fundamental, obrigatório e gratuito” – Educação infantil estava fora). Inclusive, o



não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, a teor do parágrafo segundo.

No artigo 211, a Lei Maior trata do regime de colaboração dos sistemas de ensino da União, estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à primeira exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir igualdade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios.

Pela divisão das competências constitucionais (§§ 2º e 3º, na redação da EC nº 14/1996), aos municípios cabe atuar, prioritariamente, na Educação infantil (em creche e pré-escola, de 0 a 5 anos) e no ensino fundamental, enquanto aos estados e ao Distrito Federal cabe atuar com prevalência no ensino fundamental e médio.

Para atingir essa política de Estado (ressalte-se, não é um plano de governo, todavia uma diretriz nacional que deve ser observada pelas gestões em todos os entes federativos), a Constituição estabelece, no artigo 212, *caput*, uma vinculação de 25%, no mínimo, para estados e municípios, da receita resultante de impostos (inclusive de transferências), a ser destinada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

E, a teor do § 3º do mesmo dispositivo, a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Regulamentando as disposições constitucionais, a Lei Federal nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) reafirma que o dever do Estado com Educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 4º, I). E que se organizará em pré-escola, ensino fundamental e médio (art. 4º, I, a, b e c). Além disso, assegura Educação infantil gratuita às crianças até 5 anos de idade. Enquanto na faixa de 0 a 3 anos é



uma opção da família, a partir dos 4 anos de idade é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica (art. 6º, *caput*, na redação dada pela Lei Federal nº 12.796/2013). Ainda, fruto de uma inclusão mais recente na LDB (através da Lei Federal nº 13.632/2018): entre os princípios norteadores do ensino no Brasil está a “garantia do direito à Educação e à aprendizagem ao longo da vida”.

O mesmo diploma também traz a obrigação do poder público, nas suas esferas de competência, de recensear, anualmente, as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a Educação Básica; e de zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (art. 5º, § 1º, I e III).

Esse dispositivo contempla a chamada busca ativa, pela qual estados e municípios buscam as crianças e adolescentes em idade escolar que estejam fora da escola. Essa providência é especialmente necessária em relação aos meninos e meninas em situação de vulnerabilidade social e econômica, geralmente invisíveis ao olhar do poder público. Esse assunto será abordado com mais detalhes dentro das ações do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB).

Pela importância do tema, a LDB prevê, inclusive, em seu artigo 5º, § 4º, grave sancionamento no caso de omissão da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório: “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade”, na esteira do artigo 208, § 2º, da Constituição (“O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”).

Sobre a organização da Educação brasileira, a Lei de Diretrizes fixa para a União o papel de coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis de ensino e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Também, à União incumbe a elaboração do PNE e a assistência técnica



e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9º, I e III).

Quanto à distribuição de competências, estabelece incumbir aos estados assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (art. 10, VI) e aos municípios oferecer a Educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental (art. 11, V). Além disso, os municípios apenas poderão atuar em outros níveis de ensino quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Trazendo mais detalhamento às determinações constitucionais e da LDB, foi editada a Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, primeiro Plano Nacional de Educação, com força de lei. O PNE/2001, entretanto, sofreu graves problemas no seu curso de implementação. O vasto número de metas (eram 295 ao todo²), a falta de articulação federativa, refletida na baixa aderência de estados e municípios na edição de seus planos locais, as dificuldades de financiamento e a falta de um efetivo monitoramento e de ações de fiscalização resultaram no seu tímido cumprimento (AGUIAR, 2010, p. 724).

Ultrapassada a vigência do PNE/2001, em 2011 inaugurou-se amplo debate com a sociedade (VIEIRA, 2010, p. 811), que resultou na aprovação da Lei Federal nº 13.005/2014 (BRASIL, PNE, 2014), com vigência entre 2014 e 2024. No PNE/2014, por exemplo, a mesma meta para a Educação infantil, em relação às creches, foi repetida (ampliar a oferta de vagas a, pelo menos, 50% da população de 0 a 3 anos, com prazo até 2024), o que, de certo modo, corrobora o insucesso do plano anterior. Uma vez que para a pré-escola, na esteira da Emenda Constitucional nº 59/2009, estabeleceu-se a universalização do acesso à população de 4 e 5 anos, com prazo até 2016 (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014, p. 334).

2 SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 104-170, set./dez. 2014.



Para o ensino fundamental, a meta é universalizar o ensino de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. Em relação ao ensino médio, a meta é universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas nessa etapa para 85%.

O PNE/2014, com 20 metas e 254 estratégias, ainda está muito aquém no seu cumprimento, isso faltando cerca de 3 anos para o término do prazo de vigência. Mesmo contando com a significativa adesão (pelo menos formal) por parte dos estados e municípios, há muitas dificuldades, até este tempo, na implementação do texto da lei em medidas concretas. Existem desafios no que diz com planejamento, gestão, governança, mas também de financiamento.

Nesse ponto, inclusive, não bastassem os deletérios efeitos da pandemia, as dificuldades para a retomada das atividades presenciais, a falta de um sistema e de uma coordenação nacional, também houve tentativas de desconstruir consagrados princípios e garantias constitucionais. Por muito pouco não foram eliminadas as históricas vinculações de recursos à Saúde e à Educação, o que também afetaria o próprio Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), fruto de uma longa, articulada e exitosa construção coletiva entre a sociedade e o Congresso Nacional.

Em relação ao tema do financiamento, cabe reconhecer que a gestão e a governança nessa seara precisam ser aperfeiçoadas. Mas há também necessidade de assegurar mecanismos seguros e suficientes para garantir a prioridade constitucional dada à Educação.

Quando se fala que o Brasil gasta um percentual significativo do PIB no comparativo de outros países, não se tem aí uma base adequada de avaliação (PINTO, 2015, p. 47-48). Muito pelo contrário, se comparados os valores efetivamente investidos por aluno, em relação a outros países, o Brasil está muito aquém.



Enquanto o investimento público por aluno nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de US\$ 10.102,00 anuais, no Brasil foi de US\$ 4.661,00 anuais, menos da metade. Por outro lado, se fosse considerado apenas o PIB, no Brasil o investimento em Educação correspondeu a 5,1%, superior à média dos países da OCDE, de 4,1%³.

Ainda a respeito: o cumprimento das metas previstas no plano nacional depende da efetiva aderência às peças orçamentárias. Portanto, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão conter dotações específicas e compatíveis, dentro do planejamento local, para proporcionar o número de vagas, professores e demais insumos que viabilizem garantir o direito à Educação Básica de qualidade, gratuita e obrigatória, a crianças, adolescentes e jovens (BRASIL, 2014, art. 10). Afinal, para garantir a absoluta prioridade que lhes confere a Constituição, não é só nas salas de aula que eles devem estar presentes, mas também no orçamento público.

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Após essa incursão na política pública de Educação Básica e nos desafios para seu adequado financiamento, pode-se questionar: qual o papel dos Tribunais de Contas em relação a tudo isso? Tais órgãos de controle não integram as instâncias de execução e de monitoramento previstas expressamente no artigo 5º do PNE/2014. Então como se relacionam com o cumprimento do plano nacional e dos planos subnacionais de Educação?

Os Tribunais de Contas atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, tanto nos municípios quanto nos estados, no Distrito Fe-

3 INDICATORS, OECD. **Education at a Glance**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/acoes-internacionais/ocde-divulga-education-at-a-glance-2020>. Acesso em: 25 jun. 2021.



deral e na União, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. É por meio dos recursos públicos, fiscalizados pelos Tribunais de Contas, que o Estado garante um mínimo existencial para a população, representado por serviços públicos (CUNDA, 2011, p. 114).

Os direitos sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição de 1988 e, juntamente com os individuais, integram o rol dos direitos fundamentais, desfrutando de especial proteção no ordenamento jurídico. Para tanto, o Estado necessita implementar ações e programas que garantam os serviços necessários à efetivação daqueles direitos, ou seja, mediante políticas públicas (BARCELLOS, 2005, p. 90). A alguns desses, inclusive, como é o caso da Educação, a Carta Constitucional estabelece a aplicação de percentuais mínimos para sua garantia, a revelar a supremacia do tratamento que lhe foi conferido.

É bem verdade que a escolha das prioridades alocativas, considerada a restrição das receitas públicas disponíveis para investimento, deve ser realizada pelo Legislativo e pelo Executivo e isso deve ser respeitado pelos órgãos de controle (QUEIROZ, 2009, p. 71). A estes cabe apenas verificar se as ações empreendidas pelo governo estão atingindo os objetivos escolhidos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, emitindo recomendações para melhoria no curso de ação, quando necessário.

Não obstante, no Estado Democrático de Direito, os governantes estão submetidos às disposições da Constituição, de forma que as políticas a serem priorizadas devem observar os mandamentos constitucionais. Assim, se a Lei Fundamental determina que deve ser oferecida Educação Básica obrigatória à população, de forma gratuita (BRASIL, 1988, art. 208, I), deve ser feita previsão orçamentária consentânea a esse atingimento gradual, com a efetiva alocação de recursos financeiros. Políticas que não desfrutam de prioridade do ponto de vista constitucional deverão aguardar o cumprimento das que são prioritárias (BARCELLOS, 2005, p. 90).

Uma vez que “as escolhas em matéria de gastos públicos não são completamente livres à discricionariedade política” (BARCELLOS, 2005, p. 90), tanto que há a previsão de percentuais



mínimos de recursos a serem aplicados em Educação, abre-se a possibilidade de que os Tribunais de Contas possam exercer controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação de políticas públicas. E o PNE, assim como os Planos Estaduais e Municipais, são instrumentos para a implementação da política de Educação, não apenas podendo, mas devendo, ter seu cumprimento monitorado e fiscalizado por esses órgãos, dentro da missão que lhes outorgou a Carta Constitucional.

No ciclo de políticas públicas⁴, é na fase de implementação que ocorre a conversão das intenções trazidas pela Constituição e pela legislação, que desenharam a política, em ações efetivas. E observa-se nisso um importante papel que os Tribunais de Contas vêm desempenhando: a missão constitucional de controle da alocação dos recursos públicos sob um referencial de eficiência e legitimidade, aliada à especialização técnica e à capilaridade desses Tribunais, permite que auxiliem na correção de rumos da política pública de Educação.

Diálogo com os gestores públicos, oferta de capacitações, realização de estudos, produção de diagnósticos, realização de auditorias de viés operacional, promoção de campanhas de sensibilização e engajamento social são exemplos importantes dessa atuação indutora.

3.1 CASE DO RS: A RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E O IMPACTO NO AUMENTO DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS

Como exemplo de trabalho em que se evidencia esse papel de correção ou reparação dos rumos da implementação da política de Educação, podem-se citar as Radiografias da Educação Infantil. Estas se constituem em estudos realizados há mais de uma década no TCE/RS, divulgados anualmente, com o objetivo de informar sobre a oferta de vagas na Educação infantil por todos

4 Segundo Secchi (2015), compreende as fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, as quais geralmente se apresentam misturadas.



os municípios do estado à luz da meta estabelecida pelo PNE, bem como dados quanto à aplicação dos recursos do Fundeb em creches e pré-escolas.

Em fevereiro de 2021, o TCE gaúcho divulgou a nova edição da Radiografia da Educação Infantil que completou 10 anos de existência. O trabalho utilizou dados de 2019 e revelou um aumento de 88% no número de vagas em creche e 49% na pré-escola no estado, com relação ao primeiro levantamento, realizado em 2010. Não apenas o próprio estudo, mas também as contínuas auditorias na área, em um número cada vez mais expressivo de municípios, tem rendido frutos.

Em pesquisa, que realizou análise estatística com dados entre 2008 e 2016, verificou-se a existência de correlação positiva entre a maior elevação nas taxas de atendimento em pré-escola e a intensidade da intervenção do TCE/RS: quanto maior a quantidade de anos em que determinado município foi auditado no tema de Educação infantil, mais significativa a elevação da taxa de atendimento em pré-escola do ente naquele período (GROSSER, 2019).

Os resultados apresentados, aliados às informações trazidas pelas Radiografias da Educação Infantil quanto aos avanços nas taxas de atendimento em creches e pré-escolas ao longo dos anos e à aplicação de recursos do Fundeb, fortalecem a ideia de que a atuação proativa do Tribunal, com o apoio, a parceria e o engajamento de outras instituições públicas, entidades, do controle social e da imprensa, tem impactado na melhoria do acesso à educação infantil no Rio Grande do Sul.

Reforça-se, aqui, o que implica essa atenção à primeira infância: estudos na área de neurociência destacam que o cérebro se desenvolve em maior velocidade durante a primeira infância, período em que o organismo possui um enorme poder de absorção de conhecimento e no desenvolvimento de habilidades. E por esse motivo, as oportunidades perdidas nessa primeira fase da vida acabam impactando as etapas futuras do aprendizado: “não há EJA para a Educação infantil”!



Portanto, investir nas crianças em situação de desvantagem social é uma iniciativa pública que não apenas promove a justiça social, mas incentiva a produtividade na economia e na sociedade. Os retornos de investir na primeira infância, segundo o Nobel em Economia James Heckman (2006, p. 1902), são muito maiores que intervenções em outras fases da vida.

E mais: um estudo recente (HECKMAN; KARAPAKULA, 2019) confirma os resultados anteriores e mostra que não apenas as crianças que receberam a Educação pré-escolar de alta qualidade se beneficiaram (externalidade intrageracional), como também seus filhos (externalidade intergeracional), indicando que uma Educação pré-escolar de alta qualidade pode contribuir para tirar múltiplas gerações da pobreza.

E, assim como as Radiografias de Educação Infantil, há muitos outros trabalhos sendo desenvolvidos Brasil afora pelos Tribunais de Contas, com o intuito de acompanhar e fiscalizar o atingimento das metas dos planos de Educação, dando cumprimento à prioridade conferida pelo nosso ordenamento jurídico ao tema.

3.2 ATUAÇÃO DO SISTEMA TRIBUNAIS DE CONTAS

Além dessas ações, empreendidas individualmente por cada Tribunal de Contas da Federação, existem muitos outros exemplos de atuação proativa, indutora e pedagógica no âmbito do controle. Por meio de entidades associativas, como no caso da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que congrega os membros, e do Instituto Rui Barbosa (IRB), que reúne os próprios Tribunais, há uma grande mobilização em prol da Educação.

Assim, também, se pode dizer que, sobretudo a partir da edição do PNE/2014, os Tribunais de Contas vêm ampliando seu espectro de atuação nessa seara, sempre com foco no pleno cumprimento das metas educacionais.



Como ponto de partida, em 2015, a Atricon editou a Resolução nº 03/2015, em que foram definidas diretrizes para controle externo nas despesas com Educação. O objetivo do trabalho foi disponibilizar um referencial para que os Tribunais de Contas aprimorassem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à Educação, com foco no PNE.

Entre as linhas mestras definidas constaram o acompanhamento e monitoramento das metas dos planos de Educação, inclusive com a criação de um sistema de alertas a serem expedidos aos jurisdicionados em risco de descumprimento, o impulso ao controle social, entre outras providências. Tudo no intuito de estimular e apoiar a atuação dos órgãos de controle, induzindo, sempre que possível, a adoção de balizas comuns para a atividade de fiscalização.

Em 2016, as referidas entidades celebraram acordo de cooperação com o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo por objetivo fiscalizar o cumprimento das metas do PNE. Esse acordo, com grande significado na dimensão político-institucional, trouxe como frutos ainda mais engajamento dos Tribunais de Contas e uma articulada interlocução com o MEC. A vigência desse instrumento se encerrou em 2019, mas está em vias de ser repactuado, com ampliação em seu escopo.

Como corolário da normativa editada pela Atricon e do acordo de cooperação com MEC e FNDE, ainda no ano de 2016, foi criado um grupo de trabalho conjunto Atricon-IRB para realizar o cumprimento dos termos neles colocados. Esse grupo produziu um relatório final, propondo, inclusive, matrizes de controle para os Tribunais de Contas, além de ter iniciado o desenvolvimento do *software* TC educa, sistema de monitoramento e expedição de alertas das metas quantificáveis do PNE.

A qualidade das informações públicas, em especial sobre os custos da Educação, levou a um movimento das mencionadas entidades associativas pelo fortalecimento do Sistema de Infor-



mações sobre Orçamentos Públicos na Educação (SIOPE). Para tornarem mais fidedignos os dados ali declarados pelos gestores públicos, o FNDE firmou acordo de cooperação, em 2017, com Atricon e IRB, viabilizando aos Tribunais de Contas aderentes a validação das informações lançadas por seus jurisdicionados ao SIOPE.

Paralelo a isso, os TCs buscaram, também, aprimorar suas próprias rotinas e processos de fiscalização, o que foi feito com o apoio do projeto Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC).

O MMD-TC busca demonstrar e comunicar o valor e os benefícios dos Tribunais de Contas para a sociedade, disseminando a contribuição destes para o fortalecimento à gestão pública, à promoção da boa governança, ao fomento à transparência e ao combate à corrupção. Outrossim, melhora o compartilhamento do conhecimento e de boas práticas, monitora e aprimora o desempenho e busca a excelência nos serviços prestados pelos Tribunais, sistematizando e harmonizando sua atuação⁵.

E desde 2017, os Tribunais de Contas avaliam, dentro do programa Qualidade e Agilidade, a atuação na área da Educação. A edição mais atual, realizada em 2019⁶, evidenciou que ainda há espaço para melhorias na atuação dos Tribunais na área da Educação. Cerca de 70% dos Tribunais (todos os 33 TCs existentes à época participaram do estudo) obtiveram nota zero ou 1, de uma escala de 5 níveis, no resultado geral do indicador 19, que tratava da “Fiscalização e Auditoria da Gestão da Educação”. Isso significa dizer que as práticas adotadas por grande parte dos TCs na área da Educação, incluindo aspectos como planejamento e fiscalização da Educação e publicação e disseminação das ações de controle nessa área, eram ainda insuficientes em 2019, época da aplicação do questionário⁷.

5 Atricon. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-TCs-13-11-2019-prezi.pdf>.

6 Sítio eletrônico da Atricon – QATC: <http://qatc.atricon.org.br/>

7 Analisando separadamente as quatro dimensões que compõem o indicador 19, observa-se que a “publicação e disseminação das ações de controle na educação” e a “fiscalização dos planos de educação” eram práticas inexistentes em mais da metade dos Tribunais. Já o



Levantamentos dessa natureza são muito importantes, pois identificam os pontos positivos e os pontos passíveis de melhorias em cada órgão, difundindo bons exemplos já existentes e direcionando os esforços de cada Tribunal de Contas na busca pela excelência.

Dando sequência às diretrizes de controle definidas pela Atricon e aos trabalhos do GT Atricon-IRB, foi criado, a partir de parceria entre os Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, um projeto de *software* para o monitoramento das metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação, que contemplam a Educação Básica, visando ao desenvolvimento de um sistema amplamente acessível à sociedade. Além do estímulo ao controle social, o sistema se propõe a expedir alertas quanto ao desatendimento, ou ao risco de descumprimento, das metas do PNE nele contempladas⁸.

Com o encerramento das atividades do GT Atricon-IRB, no final de 2017, as entidades associativas entenderam pela necessidade de um grupo permanente na área da Educação, que pudesse continuar o acompanhamento dessas ações nacionais, além de outras a serem desenvolvidas. A seguir, são apresentados, de forma resumida, os principais projetos desenvolvidos pelo Comitê da Educação, em parceria com os Tribunais de Contas.

3.3 O COMITÊ TÉCNICO DA EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB)

Em 2018, o Instituto Rui Barbosa constituiu o Comitê Técnico da Educação, atualmente composto por representantes de 14 Tribunais de Contas brasileiros, incluindo o Tribunal de Contas da União.

“planejamento da fiscalização da educação” a fiscalização propriamente dita de assuntos da área da educação (diversos daqueles relativos aos planos de educação) apareciam como sendo realizados na maioria deles, mas muitos com práticas consideradas de nível básico ou em desenvolvimento (níveis 1 e 2).

⁸ TCeduca. Disponível em: <https://tceduca.irbcontas.org.br>.



O CTE-IRB, desde 2018, vem desenvolvendo ações buscando contribuir para a atuação dos próprios Tribunais e de seus jurisdicionados. Realiza estudos, elabora notas técnicas e celebra parcerias, tudo em prol da melhoria da Educação, com suporte em evidências.

O cenário da Educação pública brasileira é desafiador por diversos motivos, como a oferta de vagas na Educação infantil, o enfrentamento à evasão escolar e o financiamento das políticas públicas, apenas para citar alguns aspectos. A pandemia da Covid-19, enfrentada por todos os países, trouxe mais dificuldades, expondo sobremaneira as desigualdades sociais que impõem severos obstáculos para toda a comunidade escolar. Essa nova realidade exige dos órgãos de controle iniciativas de colaboração, orientação e acompanhamento das ações dos gestores públicos.

Com o objetivo de mitigar essas dificuldades, o CTE-IRB vem mobilizando os órgãos de controle a adotarem medidas voltadas ao cumprimento dos planos de Educação, envolvendo a edição de notas técnicas, elaboração de estudos, produção de cartilhas de orientação, capacitações destinadas a gestores públicos, entre outras iniciativas.

3.3.1 Notas Técnicas e Recomendatórias e Manifestações

Desde o início do período de isolamento social, o CTE-IRB emitiu nove notas técnicas⁹ sugerindo aos órgãos de controle ações para mitigar os efeitos da pandemia na área da Educação, como o acompanhamento do fornecimento de alimentação escolar, da oferta de atividades remotas, do preparo para o retorno às aulas presenciais, do acolhimento psicológico dos estudantes e familiares e da adoção de medidas de transparência das ações na área da Educação.

A Nota Técnica (NT) nº 01/2020 propõe que os órgãos de controle instem as redes de ensino a desenvolverem estratégias a fim de que as aulas a distância possam alcançar alunos que não possuem acesso à internet ou a outros equipamentos que a viabilizem. O documento sugere

⁹ Notas técnicas disponíveis em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/notas-tecnicas/>.



que os Tribunais examinem se as redes estão garantindo o cumprimento da carga mínima anual de 800 horas, definida pela LDB, como também busquem a articulação com canais de TV e de rádio disponíveis para que conteúdos pedagógicos sejam oferecidos ao maior número de alunos possível. A Nota orienta os Tribunais para que, em colaboração com as secretarias de Educação, estimulem a distribuição dos alimentos perecíveis já existentes nas escolas às famílias de alunos em contexto de vulnerabilidade, mediante parceria com instituições de assistência social locais. Ademais, sugere que seja monitorado se as redes estão garantindo a distribuição da merenda escolar às famílias dos alunos, preferencialmente àquelas mais vulneráveis, a fim de se evitarem aglomerações na retirada dos suprimentos.

A Nota Técnica nº 02/2020 recomenda aos gestores e órgãos de controle uma série de medidas para dar transparência aos gastos, ações, programas e questões a serem discriminadas, conforme área específica (gastos com pessoal; financiamento; alimentação escolar; conteúdo pedagógico; acompanhamento pedagógico; canais de comunicação; formação e capacitação dos profissionais de Educação; ações intersetoriais; gestão democrática). Quanto à retomada das atividades presenciais, recomenda especial atenção à divulgação de informações sobre os planos de ação e as estratégias de governo para o retorno gradual dos estudantes às salas de aula, incluindo mecanismos de busca ativa, protocolos e orientações relativos aos cuidados sanitários e de higiene exigidos pelos órgãos de saúde; informações sobre as ações a serem implementadas para avaliação diagnóstica, nivelamento das turmas e alunos e recuperação da aprendizagem; e ações de acolhimento a fim de minimizar os efeitos psicológicos decorrentes do isolamento.

Com base na Nota Técnica nº 03/2020, o CTE-IRB encaminhou aos Tribunais de Contas de todo o país a recomendação para que fiscalizem as medidas adotadas por municípios e estados para proteger os dados dos estudantes que fazem uso de plataformas virtuais de ensino. O documento traz diversos questionamentos que podem ser realizados aos gestores públicos quanto ao resguardo das informações fornecidas pelos estudantes e por suas famílias ao utilizarem essas tecnologias. Propõe que os contratos firmados pelos gestores com agentes provados estabeleçam as regras de uso.



Pela Nota Técnica nº 04/2020, os Tribunais de Contas foram orientados a acompanhar as medidas que vêm sendo adotadas pelos municípios e estados para garantir o acesso dos alunos aos equipamentos e recursos tecnológicos de ensino remoto. A oferta de Educação a distância é uma prática que será necessária mesmo com a retomada das atividades nas escolas. A medida destaca a necessidade de verificar o número de alunos que não possuem acesso a computadores, tablets, celulares e internet; de instar o poder público local para que dê suporte às redes de ensino; e de monitorar o suporte fornecido pelas secretarias de Educação aos professores quanto à sua adequada formação para ministrar os conteúdos de forma remota.

A Nota Técnica nº 06/2020 enviada aos Tribunais de Contas apresenta recomendações e sugestões visando ao acompanhamento e à fiscalização das ações desenvolvidas pelos entes públicos quanto ao fornecimento de alimentação escolar, à oferta de atividades remotas, à transparência das ações, ao retorno às aulas presenciais e ao acolhimento psicológico dos estudantes e familiares. Ao todo, a NT sugere a verificação de 67 questões sobre o fornecimento de alimentação escolar, oferta de atividades remotas, preparo para o retorno às aulas presenciais, acolhimento psicológico dos estudantes e familiares e transparência das ações na área da Educação.

Visto que a Nota Técnica nº 07/2020 orienta os Tribunais de Contas a recomendarem aos executivos e legislativos que contemplem em seus orçamentos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino dentro do contexto decorrente da pandemia. Entre as recomendações abordadas na NT estão a previsão de recursos para execução dos protocolos sanitários; reposição de profissionais da Educação enquadrados no grupo de risco (professores, monitores, auxiliares e outros); manutenção da segurança alimentar dos alunos e formação continuada dos profissionais da Educação diante do novo formato das atividades pedagógicas.

A Nota Técnica nº 01/2021 destaca o apoio do CTE-IRB na adoção de providências administrativas necessárias, no limite das competências dos órgãos e entidades envolvidos, para assegurar a precedência aos profissionais da Educação formal que atuam no ambiente escolar na



lista de vacinação contra a Covid-19. O grupo é contemplado no comunicado do Ministério da Saúde sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina.

A Nota Técnica nº 02/2021 orienta os órgãos de controle em relação a ações necessárias para a fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à Educação, sobretudo do Fundeb. A NT, também, trata do acompanhamento da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

A Nota Técnica nº 03/2021 apresenta sugestões e recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros visando a estimular, acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas pelos entes públicos para o enfrentamento da exclusão escolar. A Nota Técnica faz menção à cartilha “Todos na Escola”, elaborada pelo CTE-IRB, Unicef e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em parceria com Atricon e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O material foi desenvolvido com o intuito de reforçar a importância de se realizar a busca ativa em todo o território nacional, e também de orientar os gestores públicos que pretendem revisar sua estratégia de enfrentamento da exclusão escolar, de forma a torná-la mais estruturada e efetiva, inclusive nesse período de ensino remoto ou híbrido.

Além das Notas Técnicas, foram elaboradas duas Notas Recomendatórias Conjuntas¹⁰, realizadas pelas entidades representativas dos TCs – Atricon, IRB, Audicon, Abracom e CNPTC, e outras notas e manifestações¹¹ em defesa do direito à Educação.

A Nota Recomendatória nº 01/2021 orienta os órgãos de controle sobre o acompanhamento e a fiscalização das ações adotadas pelos gestores públicos para garantir de forma plena o direito à Educação, inclusive durante o período de pandemia.

10 Notas recomendatórias disponíveis em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/nota-recomendatoria/>.

11 Notas e manifestações disponíveis em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/manifestacoes/>



A Nota Recomendatória nº 02/2021 indica aos Tribunais de Contas a adoção de medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas à garantia do financiamento e da implementação de acesso à Educação e ao reforço de aprendizagem em razão das consequências causadas pela pandemia da Covid-19.

Consoante a nota em defesa da garantia de recursos mínimos a serem aplicados na área da Educação, a previsão orçamentária para a Educação, chamada de gasto mínimo, é imprescindível inclusive para a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cujo mecanismo de redistribuição dos valores entre os entes federativos busca diminuir as desigualdades educacionais.

Na manifestação a favor da oferta de internet aos estudantes da rede pública, o CTE-IRB se posicionou acerca do Projeto de Lei (PL) nº 3.477/2020, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da Educação Básica pública (vertido agora na Lei Federal nº 14.172/2021). O PL havia sido vetado e a apreciação da matéria pelo Congresso estava prevista para ocorrer na semana seguinte.

3.3.2 Adesão ao Pacto pela Primeira Infância do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Em 25 de junho de 2019, Atricon e IRB assinaram o Pacto Nacional pela Primeira Infância, uma iniciativa do CNJ que busca unir esforços do Sistema de Justiça, de órgãos públicos do Poder Executivo, de entidades do terceiro setor e da academia para dar efetividade aos direitos previstos na legislação para as crianças com menos de 6 anos de idade.

Como desdobramento dessa adesão, Atricon e IRB, por meio do Comitê Técnico da Educação, passaram a integrar o Grupo de Trabalho (GT) do Orçamento para a Primeira Infância, que faz parte da Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. O objetivo é formar uma rede de instituições e especialistas capazes de discutir e formular parâmetros, metodologias e processos possíveis para identificação, organização, análise e divulga-



ção dos gastos públicos voltados à primeira infância, em atenção ao disposto no Marco Legal da Primeira Infância. A rede busca estabelecer as bases para que União, estados e municípios priorizem a primeira infância nos próximos PPAs e LDOs, estabelecendo as condições necessárias para que as próximas LOAs contemplem a primeira infância.

3.3.3 Parcerias com o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede)

- **Educação que Faz a Diferença**

Contando com a participação de todos os 28 TCs com jurisdição municipal, foi realizado o estudo “Educação que Faz a Diferença” para mapear as redes de ensino municipais do país com bons resultados no ensino fundamental, identificando as boas práticas de gestão e de acompanhamento pedagógico e administrativo adotadas pelas mesmas. Buscou-se, também, reconhecer aquelas que vêm obtendo desempenho diferenciado nessa etapa de ensino, como forma de motivação para continuarem engajadas na busca pela Educação de qualidade.

O objetivo foi destacar as ações comuns que podem servir de inspiração e de referência para outras redes. O levantamento identificou 118 redes de destaque, que foram agrupadas segundo características semelhantes: redes de Excelência, Bom Percurso e Destaque Estadual. A iniciativa é do Instituto Rui Barbosa, por meio do seu Comitê Técnico da Educação (CTE-IRB) e do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), com o apoio da Atricon e do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC).

- **A Educação Não Pode Esperar**

Em decorrência do isolamento social e do fechamento das escolas causados pela pandemia da Covid-19, outra pesquisa, intitulada “A Educação Não Pode Esperar”, buscou realizar um levantamento sobre as ações adotadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas, depois complementado com o “Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas



presenciais: saúde, permanência e aprendizado”. Esses trabalhos estão à disposição na página do IRB na internet. As evidências ali colocadas podem ser utilizadas em todo o país, observadas, por lógico, as especificidades locais.

• **Permanência Escolar na Pandemia**

Ainda buscando diminuir os impactos negativos do fechamento das escolas, em razão da pandemia, está sendo realizada nova parceria com o Iede, que conta com o apoio da Atricon, Abramcom, CNPTC, Audicon, Ampcon e Rede Indicon.

A proposta visa à cooperação e atuação conjunta com os Tribunais de Contas brasileiros para mapear como estão sendo feitos os acompanhamentos das redes de ensino em relação à permanência dos estudantes nas redes municipais e estaduais durante o período de pandemia, por meio da criação do Indicador de Permanência Escolar.

Considerando que esse tema da evasão e do abandono escolares se tornou extremamente relevante nesse período de fechamento das escolas (mais do que já era), esse novo projeto vai contribuir para identificar as redes que precisam criar mecanismos ou melhorar aqueles existentes, para evitar a evasão escolar dos seus estudantes.

Resgatar os alunos que perderam o vínculo com a escola é muito mais custoso (ao aluno, à rede de proteção do município e à sociedade), sem contar que a concretização da evasão aumenta o risco de essa criança ou adolescente não retornar à escola. Por isso a importância de sabermos como as redes de ensino estão lidando com a questão do controle de frequência e acompanhamento dos estudantes durante esse período, de forma a permitir que os TCs possam agir antes de ocorrer de fato a evasão do estudante. A atividade está sendo realizada totalmente a distância, mediante aplicação de questionário *on-line* a um grupo de redes de ensino.



O levantamento das informações pelos Tribunais de Contas junto às redes de ensino públicas contribuirá para diagnosticar situações críticas, podendo servir de subsídio à atuação dos respectivos TCs, além de proporcionar um panorama da situação de permanência escolar no país. O projeto conta com a adesão de 30 Tribunais de Contas, incluído o TCU.

3.3.4 Memorando de Entendimento com CNMP e Unicef

Outra ação do CTE é a parceria entre IRB-Atricon-CNMP-Unicef, tendo como objetivo uma atuação conjunta no enfrentamento da exclusão e do fracasso escolar. O memorando de entendimentos prevê ações de colaboração incluindo capacitação, monitoramento, engajamento e mobilização dos gestores públicos municipais, distritais e estaduais e outros agentes para enfrentamento da exclusão escolar e da cultura do fracasso escolar na Educação Básica. Entre as atividades previstas pelo documento estão o intercâmbio de informações e apoio técnico e a elaboração de cartilhas para orientar a atuação dos MPs e dos TCs, no âmbito de suas esferas de competência. O CTE-IRB atua como representante da Atricon e do IRB no projeto.

Com a atual crise sanitária e educacional, tal agenda se torna mais prioritária. É fundamental resgatar da exclusão escolar, mesmo que a escola esteja funcionando em outros formatos, crianças e jovens que se viram privados de ensino durante todo o ano de 2020, e que ainda sofrem com a incerteza a respeito do ano letivo de 2021. A busca ativa escolar, tão mencionada nas estratégias do PNE, precisa ser estimulada e exigida pelos órgãos de controle. Realizá-la de forma adequada não é uma tarefa fácil: exige articulação intersetorial (pois envolve não apenas a Secretaria de Educação, mas também as áreas de saúde, assistência social, conselho tutelar e outras) e atuação em regime de colaboração entre as esferas de governo.

Para auxiliar os gestores quanto à realização da busca ativa, foi disponibilizada a plataforma da Busca Ativa Escolar. Desenvolvida pelo Unicef e Undime, em parceria com o Colegiado



Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), a ferramenta é de adesão voluntária, tendo como objetivo “apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão”.

Reforçando essa iniciativa, foi elaborada uma cartilha pelo CTE-IRB, Unicef e Undime, em parceria com Atricon e CNMP, divulgada no início de junho. O material possui o objetivo não apenas de salientar a importância da implementação da busca ativa de estudantes em todo o território nacional, como também nortear aqueles gestores públicos que pretendem revisar sua estratégia de enfrentamento da exclusão escolar de forma a torná-la mais estruturada e resolutive.

As novas gestões locais têm um papel fundamental nos rumos da Educação brasileira: além de assumirem em um período que carece extrema atenção no enfrentamento da exclusão escolar, o fim dos atuais mandatos coincide com o último ano do PNE vigente e, portanto, com o prazo para atendimento das Metas 1B e 2 do PNE.

A Atricon e o IRB, também, aderiram à campanha “Fora da Escola Não Pode! Mesmo que a escola esteja funcionando em outros formatos”, desenvolvida pelo Unicef, em parceria com a Undime e com apoio do Congemas e do Conasems, buscando divulgá-la amplamente em meios de comunicação. A veiculação do material da campanha em mídia e redes sociais tem a intenção de estimular os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão. Por meio da busca ativa, estados e municípios podem contar com dados concretos, que possibilitarão planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a garantia de direitos de meninas e meninos à Educação.



3.3.5 Subsídios aos Tribunais de Contas Quanto à Infraestrutura das Escolas – Dados do Censo Escolar Desagregados por UF e Estabelecimentos de Ensino

Nesse período de discussão a respeito do retorno seguro às aulas presenciais, torna-se, ainda, mais premente a necessidade de garantir que questões básicas de infraestrutura estejam presentes nas escolas. Como discutir, nesse período de pandemia, a abertura segura de uma escola que não possui banheiro para seus estudantes? Ou que não dispõe de água potável?

Infelizmente, a realidade nos mostra que quase 6 mil escolas públicas de Educação Básica não disponibilizam banheiro nas dependências físicas existentes e utilizadas na escola; em quase 10 mil não há fornecimento de água para o consumo humano. Os Tribunais de Contas podem se apropriar desses dados e direcionar seus esforços, também, para buscar melhorias na política pública da Educação no tema da infraestrutura.

Por esse motivo, a partir dos dados do Censo Escolar do Inep/MEC, o CTE-IRB elaborou planilhas com informações sobre a infraestrutura das escolas de Educação Básica referentes a cada Estado, com o objetivo de fornecer subsídios para direcionar uma atuação proativa dos órgãos de controle, inclusive buscando uma articulação interinstitucional para, concretamente, se assegurar a efetivação do direito fundamental à Educação. O material disponibilizado pelo CTE-IRB apresenta dados como existência de esgoto, abastecimento de água, banheiro e água potável nos estabelecimentos de ensino públicos.

Além da infraestrutura básica, sem a qual se torna inviável a reabertura das escolas respeitando-se os protocolos sanitários exigidos nesse período de pandemia, há outros dados alarmantes: quase 70% das escolas não dispõem de bibliotecas e 26% não contam com acesso à internet, o que representa mais de 35 mil escolas no país. Em um momento em que o ensino remoto / híbrido tende a se manter em grande parte das escolas no Brasil por mais um período significativo, a conectividade, tanto nas escolas quanto nas residências dos estudantes, é tema de suma importância.



3.3.6 Acordos de Cooperação com o Instituto Articule

- **Gaepes Estaduais**

Em 6 de fevereiro de 2020, foi firmado Acordo de Cooperação entre Atricon, IRB e Instituto Articule, cujo objeto é desenvolver metodologias de melhoria dos instrumentos de avaliação da política pública de Educação. Para tanto, foi prevista a criação de um Laboratório de Inovação para Articulação Interinstitucional, tendo por escopo aperfeiçoar a governança multissetorial e multinível, mediante diálogo, pactuação e monitoramento entre os atores responsáveis por sua execução e seu controle.

A Educação, por se tratar de política pública descentralizada, depende da colaboração de esforços da União, dos estados e dos municípios para que tenha êxito. Nesse contexto, face à ausência do Sistema Nacional de Educação (SNE), o qual, pelo PNE, deveria estar estabelecido desde 2016, torna-se imperiosa a existência de arenas de debate interinstitucional que possam impulsionar políticas educacionais mais eficazes e equitativas, conferindo segurança jurídica às decisões administrativas locais e menor judicialização na temática da Educação Básica.

Por essa razão, foram idealizados Laboratórios de Inovação para Articulação Interinstitucional, os quais, em razão do fechamento das escolas, motivado pela pandemia de Covid-19, passaram a ser denominados de Gabinetes de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação (Gaepes). Nessas instâncias de discussão, os poderes de Estado locais, em conjunto com os gestores públicos, deliberam e estudam propostas para reduzir o impacto da pandemia na Educação, com especial olhar para o tema do abandono e evasão.

Atualmente, estão em atividade Gaepes nos Estados de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul¹². Os órgãos e entidades que integram esses Gaepes estaduais, em geral, são os Tribunais de

12 A partir de janeiro de 2021, foi tornado instância permanente, com o nome Comitê de Articulação para Efetividade da Política Educacional no Estado de Mato Grosso do Sul - CAEPE/MS.

Contas Estaduais e Municipais (onde houver); Poder Judiciário Estadual; Ministério Público Estadual; Defensoria Pública; Secretaria de Estado da Educação; Conselho Estadual da Educação; União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação (Undime); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Gestores escolares; e Organizações da sociedade civil.

- **Gaepe Brasil**

Face às experiências exitosas dos Gaepes nos estados de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul, Atricon, IRB e Instituto Articule resolveram estender essa iniciativa para o âmbito nacional, em novo instrumento firmado em 20 de agosto de 2020. Novamente, o objeto é a cooperação técnico-científica voltada à implantação de Gabinete de Articulação para Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia na Educação no Brasil (Gaepe-Brasil), no intuito de promover o diálogo interinstitucional entre organizações com atuação em âmbito nacional, para pactuação de medidas emergenciais durante e pós-pandemia, além da edição de notas técnicas, estudos e recomendações para tratamento de problemas crônicos do sistema educacional.

Os principais objetivos são: expedir orientações aos gestores da área da Educação, com proposição de ações para a superação dos desafios identificados, em atendimento à legislação brasileira; sugerir a adoção de providências específicas a órgãos e entidades, de âmbito nacional ou local, que detenham competência para atuar na solução dos obstáculos advindos da pandemia para a efetividade da política pública; promover o alinhamento de entendimentos sobre as principais questões relacionadas aos efeitos da pandemia na Educação, de maneira a facilitar uma atuação articulada, coordenada e harmônica pelos membros do Gabinete, no âmbito das respectivas competências.

Na atualidade, integram o Gaepe-Brasil a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon); o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege); a Comissão de Educação da Câmara



dos Deputados; o Conselho Nacional de Educação (CNE); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC); o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), incluindo a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC); o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP/GT-Educação); o Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça; o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede); o Instituto Articulê; o Instituto Rui Barbosa (IRB), por intermédio do Comitê Técnico da Educação (CTE); a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

4 CONCLUSÃO

A Constituição assegura, com absoluta prioridade, o direito à Educação de crianças, adolescentes e jovens, prevendo, para tanto, a edição de um plano de caráter decenal, com diretrizes e metas que permitam atingir esse objetivo.

O primeiro PNE, editado em 9 de janeiro de 2001, entretanto, sofreu graves problemas na sua implementação. O grande número de metas, a falta de articulação federativa, as dificuldades de financiamento e a falta de um efetivo monitoramento e de ações de fiscalização resultaram no seu tímido cumprimento. Assim, ao longo do decênio referente ao primeiro PNE, o acesso à Educação não apenas se mostrou insuficiente, como apresentou-se desigual, com disparidade em relação a quesitos como faixa etária, etnia/cor, localização (urbano/rural), renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis.

Ultrapassada a vigência do PNE/2001, foi editada a Lei Federal nº 13.005/2014, novo PNE, com vigência até 2024. Mesmo contando com avanços no acesso à Educação, o PNE/2014 deverá ter muitos dos seus propósitos não atingidos. Aspectos relacionados ao planejamento, à gestão, à governança e ao financiamento desafiam a adequada implementação das previsões da lei em medidas concretas e com impacto para a sociedade.



Por outro lado, a pandemia trouxe piora no cenário de exclusão social e no desempenho escolar das crianças. Se antes de 2019 havia cerca de 1,5 milhão de meninos e meninas em idade escolar obrigatória fora da escola, em 2020 estima-se que são mais de 5,1 milhões de crianças e adolescentes que tiveram esse direito negado. Quanto à aprendizagem, estudos indicam que a pandemia pode fazer com que o percentual de crianças no Brasil que não aprenderão a ler na idade adequada se eleve para 70%, com atrasos de mais de um ano na aprendizagem da criança em relação à sua faixa etária.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas podem desenvolver um importante papel para concretizar o que a Constituição e a legislação nacional definiram para essa política pública. Embora não integrem as instâncias de execução e de monitoramento previstas expressamente no artigo 5º do PNE, tais órgãos, dadas as suas competências (BRASIL, 1988, art. 71), exercem o controle quanto à implementação dessa política, podendo atuar de forma proativa e indutora na sua concretização.

Uma vez que atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, tanto nos municípios, quanto nos estados, no Distrito Federal e na União, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, os Tribunais de Contas podem fiscalizar se os recursos públicos investidos estão revertendo em serviços para a sociedade.

Quando se trata do direito à Educação, a rigor não há espaços às escolhas tipicamente discricionárias, uma vez que a própria Lei Fundamental estabelece percentuais mínimos de recursos a serem aplicados. Dessa forma, se foi dada prioridade à oferta de Educação Básica obrigatória, deve ser contemplada previsão orçamentária consentânea a esse atingimento, devendo políticas que não desfrutam da mesma precedência constitucional aguardar o cumprimento das que são prioritárias.



Nesse sentido, abre-se então a possibilidade de que os órgãos de controle possam contribuir na correção de rumos, agindo como agentes indutores da implementação dos Planos Estaduais e Municipais e, por consequência, do PNE. O diálogo com os gestores públicos, a oferta de capacitações, a realização de estudos, a produção de diagnósticos, a realização de auditorias de viés operacional, a promoção de campanhas de sensibilização e engajamento social são exemplos importantes dessa atuação indutora.

Além do trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas, no intuito de acompanhar e fiscalizar o atingimento das metas dos planos de Educação, também as entidades associativas do sistema têm realizado uma grande mobilização por avanços nessa seara. Assim é que a Atricon e o IRB vêm editando diretrizes e disponibilizando referenciais para que as Cortes de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle da implementação dos planos de Educação.

Além de acordos de cooperação celebrados com o MEC e o FNDE, para cumprimento das metas de Educação e para qualificação dos dados constantes do SIOPE, foi desenvolvido, também, um *software* disponibilizado gratuitamente à sociedade para monitorar o desempenho dos estados e municípios no cumprimento das metas do PNE. A custódia desses trabalhos, inicialmente desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Atricon-IRB, passou para o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa a partir de 2018.

Reunindo representantes de 14 Tribunais de Contas Brasileiros, o CTE-IRB vem desenvolvendo ações buscando contribuir com a atuação dos próprios Tribunais e de seus jurisdicionados, com ênfase, a partir de 2020, nos consecutórios trazidos pela pandemia da Covid-19. Com isso, CTE-IRB estimula os Tribunais de Contas brasileiros a adotarem medidas voltadas ao cumprimento dos planos de Educação, envolvendo a edição de notas técnicas, elaboração de estudos, produção de cartilhas de orientação, capacitações destinadas a gestores públicos, entre outras iniciativas.



REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação Social**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/7-Artigos/AvaliacaoPlanoNacionalEducacao.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Agir agora para proteger o capital humano de nossas crianças**: os custos e a resposta ao impacto da pandemia de Covid-19 no setor de educação na América Latina e Caribe, 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/03/17/hacer-frente-a-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>. Acesso em: 2 jul. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.



BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13632.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

CAMPOS, Maria Machado Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 28 jun. 2021.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

GROSSER, Viviane Pereira. **Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas:** uma análise a partir do impacto da atuação do TCE/RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos. Dissertação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.



HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v. 312, n. 132, p. 1900-1902, jun. 2006. Disponível em: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

HECKMAN, James J.; KARAPAKULA, Ganesh. **Intergenerational and intragenerational externalities of the Perry Preschool Project**. Working Paper, 2019. Disponível em: https://econresearch.uchicago.edu/sites/econresearch.uchicago.edu/files/Heckman_Karapakula_2019_inter-intra-externalities-perry-r2.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

INDICATORS; OECD. **Education at a Glance: 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/acoes-internacionais/ocde-divulga-education-at-a-glance-2020>. Acesso em: 1 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**: 2020 [recurso eletrônico]. Brasília: Inep, 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Por que 10% do PIB para a educação pública? *In*: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilméia Espíndola (org.). **Financiamento da educação no Brasil**: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande: Editora Oeste, 2015, p. 45-60.

QUEIROZ, Rolden Botelho de. Democracia, direitos sociais e controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle, Doutrina e Artigos**, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. 7, n. 1, p. 63-83, abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Radiografia da educação infantil**: 2020. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/cidadao/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2020/. Acesso em: 2 jul. 2021.



SIMÕES; Patrícia Maria Uchôa; LIMA, Juceli Bengert. Infância, educação e desigualdade no Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 72, p. 45-64, 2016. Disponível em: https://rieoei.org/historico/documentos/rie_72.pdf#page=43. Acesso em: 2 jul. 2021.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos de Avaliação em Educação**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

UNICEF Brasil; CENPEC Educação. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação, abr. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação Social**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RsDCWhhr7rCMjD8wBPrxGts/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1º jul. 2021.





Comitê de Educação do IRB conhece experiências exitosas em Sobral (2019)
Foto: Divulgação



I Seminário do Projeto Educação é da Conta: painéis sobre os rumos da educação (2017)
Foto: Gustavo Rozário - TCE/BA



CONTROLE QUALITATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS CONFORME O CUMPRIMENTO TEMPESTIVO DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

Élida Graziane Pinto^{1*}

RESUMO

O trabalho analisa a necessidade de ressignificar o dever de gasto mínimo em Educação para que seja substantivamente orientado para a adequada e tempestiva destinação de recursos e consequente cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, bem como para que tenha reconhecida sua natureza jurídica de garantia fundamental, a partir da leitura integrada do ordenamento constitucional brasileiro, assegurando-se a máxima eficácia do direito fundamental à Educação. Nesse sentido, discutimos gastos discricionários decorrentes de condutas que podem ser consideradas ilegítimas e configurar eventual improbidade administrativa do administrador público em razão da inadequada aplicação dos recursos públicos educacionais diante do inadimplemento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e do respectivo Plano de Educação do ente subnacional. Ao fim, considerando o conteúdo da Resolução Atricon nº 03/2015, da Recomendação CNPGC nº 01/2016 e do microsistema normativo que atribui sentido a determinadas fontes de receitas e vincula patamares de gasto mínimo a direitos definidos como prioridades orçamentárias, apresentamos propostas e estratégias de fiscalização, a serem realizadas pelo controle interno e externo, por meio dos Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, a fim de resguardar a prioridade alocativa da Educação no ciclo orçamentário dos entes políticos para que seja assegurado o cumprimento

1 *Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, pós-doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) e doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).



qualitativo das metas e estratégias do PNE em prol da Educação Básica de qualidade, oferecida pelo Estado de forma universal e equitativa.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Direito à Educação de Qualidade. Financiamento da Educação. Controle Externo. Orçamento Público.

ABSTRACT

The paper analyzes the need to re-signify the duty of minimum spending on education, so that it is substantively oriented to the adequate and timely allocation of resources and the consequent fulfillment of the goals and strategies of the National Education Plan, as well as to have its legal nature of fundamental guarantee recognized, from the integrated reading of the Brazilian constitutional order, ensuring the maximum effectiveness of the fundamental right to education. In this sense, we discuss discretionary expenses arising from conducts that can be considered illegitimate and configure a possible administrative improbity of the public administrator due to the inadequate application of public educational resources in face of the non-compliance with the goals and strategies of the National Education Plan and the respective Education Plan of the subnational entity. Finally, considering the content of the Atricon Resolution nº 03/2015, of the CNPGC Recommendation nº 01/2016, and of the normative microsystem that attributes meaning to certain sources of revenue and links minimum spending levels to rights defined as budgetary priorities, we present proposals and inspection strategies, to be carried out by internal and external control, through the Audit Courts and the Audit Public Ministry, in order to safeguard the priority allocation of education in the budget cycle of the political entities so that the qualitative fulfillment of the goals and strategies of the PNE is ensured in favor of quality basic education, offered by the State in a universal and equitable way.

Keywords: National Education Plan. Right to Quality Education. Education Financing. External Control. Public Budget.



1 INTRODUÇÃO

O presente artigo explora a possibilidade de se aprimorar, qualitativamente, o controle da aplicação dos recursos educacionais avaliando o cumprimento tempestivo das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) (tal como veiculado na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

Pensar o controle do financiamento constitucionalmente adequado da Educação em meio à crise fiscal que temos vivido é enfrentar o fato de que, uma vez ausente, insuficiente ou mal gerido o custeio da manutenção e do desenvolvimento do ensino público, será o próprio direito fundamental à educação que perecerá.

Nesse contexto, cabe resgatar que o estágio de proteção constitucional do direito depende do nível de consecução material das políticas públicas que lhe asseguram efetividade. A realidade do PNE, tal como aferida pelo Acórdão do Tribunal de Contas da União 1048/2020-Plenário, é de elevado nível de descumprimento das suas metas e estratégias, como se pode ler no seguinte excerto:

32. O resultado disso está evidenciado em recente análise realizada pelo próprio MEC sobre a tendência de cumprimento do PNE 2014-2024, considerando o histórico de avanço desde o início de sua vigência (peças 145, 147 e 148), na qual consta a seguinte projeção de alcance de suas metas, até o seu prazo final:

- a) não foram ou não serão alcançadas: metas 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 19;
- b) serão alcançadas parcialmente: metas 1, 7, 8, 11 e 18 (a análise foi inconclusiva quanto à previsão do alcance integral da meta, porém um indicador já foi atingido);
- c) serão alcançadas ou já foram alcançadas: metas 13 e 14;
- d) análise inconclusiva em relação à meta 20, pois apresentou somente dados elaborados pelo Inep em relação ao PIB de 2015, além de críticas à falta de estudos relacionados à capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou análise de exequibilidade quando da definição da meta de investimento público em Educação pública, de forma a atingir 7% e depois 10% do PIB no fim do plano.



33. Contribuiu para o avanço insatisfatório do PNE 2014-2024, ademais, a baixa atuação do MEC em seu papel de coordenador da política educacional, liderando e estimulando o regime de colaboração entre os demais entes federativos, com vistas ao alcance das metas educacionais no prazo previsto.

O conteúdo substantivo do dever de gasto mínimo em Educação depende, na forma da leitura integrada dos arts. 212, 212-A e 214 da Constituição da República de 1988 (CR/88) (BRASIL, 1988), do cumprimento tempestivo das metas e estratégias do PNE. Como essas têm sido majoritariamente inadimplidas, a tendência é que o país chegue ao final do respectivo período de acompanhamento sem haver cumprido a maioria do planejamento decenal que rege a Educação brasileira.

Daí porque a hipótese que orienta o presente artigo é a de que é preciso ressignificar o dever de gasto mínimo em Educação para que seja, substantivamente, orientado ao cumprimento das metas e estratégias do PNE, bem como para que tenha reconhecida sua natureza jurídica de garantia fundamental², para todos os fins do art. 60, § 4º, IV, da CR/88.

Muito embora a vinculação de gasto mínimo seja garantia imprescindível de estabilidade de custeio dos direitos fundamentais, subsiste a prática de um gasto público protocolar e – até certo ponto – inercial, apenas para cumprir o piso da Educação a que se referem os arts. 212 e 212-A da CR/88 e, até o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Se for tomado como um fim em si mesmo, tal gasto mínimo formal tende a não se fazer acompanhar da devida atenção para com o padrão mínimo de qualidade a que se refere o art. 206, inciso VII, também da CR/88, tampouco tende a não assegurar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais de fazer, que devem conduzir – de forma vinculada – a política pública educacional em todos os níveis da Federação.

² Vide Comparato *et. al.*, 2016, bem como Comparato; Pinto, 2015.



Paradoxalmente, a definição legal mais exaustiva e compreensiva dos passos a serem dados por meio das metas e estratégias do PNE convive com o risco da sua insuficiente implementação, notadamente pela aventada impossibilidade de se alcançar a progressividade de custeio de que trata o art. 214, VI, da Constituição e a sua meta 20³.

Nesses termos, a tensão entre a promoção efetiva e progressiva do direito à Educação e seu correspondente financiamento só pode ser legitimamente administrada por meio da hígida e íntegra compreensão do orçamento público, balizado constitucionalmente.

É imperativo, pois, controlar o financiamento constitucionalmente adequado do direito fundamental à Educação, mormente diante do risco de estagnação⁴ ou até retrocesso nos esforços governamentais de assegurar a Educação Básica obrigatória, mediante as garantias de equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino.

No âmbito do controle externo, os esforços da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Ministério Público de Contas em conter os diversos impasses na aplicação dos recursos vinculados à Educação foram, respectivamente, condensados na Resolução nº 3, de 6 de dezembro de 2015⁵, e na Recomendação nº 01, de 24 de outubro de 2016, do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas⁶ (CNPGC).

O eixo de análise que sustenta ambas as orientações normativas (Resolução Atricon nº 03/2015 e Recomendação CNPGC nº 01/2016) reside em duas perspectivas, quais sejam: 1) alarga-

3 Aplicação de 10% (dez por cento) do produto interno bruto (PIB) em recursos públicos para a educação.

4 Como se lê em: <http://oglobo.globo.com/economia/especialistas-temem-estagnacao-de-recursos-para-saude-educacao-19517110>; <http://www.insper.edu.br/noticias/crise-da-petrobras-pode-afetar-metas-do-pne/> e <https://undime.org.br/noticia/07-06-2016-13-03-educacao-em-risco-metas-do-2-ano-do-plano-nacional-de-educacao-nao-sao-cumpridas>. Acessos em: 20 set. 2016.

5 Resolução Atricon nº 03/2015. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/>. Acesso em: 9 jul. 2021.

6 Recomendação CNPGC nº 01/2016. Disponível em: <http://www.cnp gc.org.br/?p=781>. Acesso em: 9 jul. 2017.



mento da compreensão de que oferta regular de ensino, na forma do art. 208 da CR/88, se resumiria à quantidade de vagas na escola, já que também pressupõe sua qualidade e equidade e 2) retomada substantiva do dever de aplicação mínima de recursos em Educação em torno do cumprimento tempestivo e suficiente das obrigações definidas constitucional e legalmente como deveres de ação para o poder público.

O conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins do art. 212, foi identificado expressamente pelo constituinte na forma das obrigações de fazer contidas nos princípios do art. 206, nas garantias do art. 208 e no rol de metas e estratégias do PNE, a que se refere o art. 214.

Nesse sentido, o PNE bem delimitou o fluxo de consecução operacional das obrigações normativas de fazer já existentes, porquanto tenham sido extraídas dos comandos constitucionais em comento. O legislador ordinário detalhou-os, de modo a lhes operacionalizar temporalmente, na forma de um conjunto de 20 (vinte) metas e 254 (duzentas e cinquenta e quatro) estratégias, a serem observadas pelos gestores de todas as esferas, sob pena de oferta irregular do ensino a que se refere o art. 208, § 2º, da Constituição.

De acordo com o art. 10 do PNE, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias definidas no Plano Nacional do setor e com os respectivos planos dos entes subnacionais a fim de viabilizar sua plena execução.

Se, porventura, as leis orçamentárias do ente forem deficitárias no cumprimento do piso ou omis- sas quanto a esse dever de conformidade material do gasto educacional com a Lei 13.005/2014, as primeiras medidas de controle cabível hão de ser a emissão de parecer desfavorável às contas anuais de governo e a representação pela inconstitucionalidade dessas leis que prevejam gasto



mínimo em Educação inferior ao ditame do art. 212 da CR/88, mesmo que o gestor maneje dispositivo excepcional no ADCT a pretexto de norma contingente de ajuste fiscal.

Em igual medida, precisamos fiscalizar quaisquer formas de contabilização como manutenção e desenvolvimento do ensino de despesas manifestamente contrárias aos parâmetros da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), notadamente em seus artigos 70 e 71; irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), especialmente, quando se verificar afronta aos arts. 21 a 23 da Lei nº 11.494/2007, bem como irregularidades na aplicação da contribuição social do salário-educação.

Consequência desse foco de controle reside na busca de medida compensatória, como aplicação adicional no exercício imediatamente subsequente, do déficit diagnosticado de aplicação dos recursos mínimos em Educação. Além disso, as sanções aplicáveis, caso se verifique que a execução orçamentária deixou de cumprir o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, vão desde a suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, § 1º, IV, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), até a intervenção na forma do art. 35, III, da CR/88 e a responsabilização por improbidade administrativa e eleitoral no âmbito do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990 e do art. 208, § 2º, da Constituição de 1988.

Para fins de aprimoramento e transparência da política educacional, devemos demandar a motivação circunstanciada dos gestores que derem causa ao agravamento dos indicadores de gestão, de avaliação institucional e de resultados em Educação no âmbito de sua atuação governamental, para que se possa avaliar, diante das hipóteses de caso concreto, a necessidade de eventual responsabilização pela má ou ineficiente gestão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do Fundeb.



Nesses casos, usualmente, o gestor invoca em sua defesa o cumprimento contábil-formal dos arts. 212 e 212-A da Constituição e, até o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020, do art. 60 do ADCT, mas não consegue comprovar tempestiva e qualitativamente o atendimento das obrigações normativas de fazer, fixadas pelo legislador com prazo determinado de execução. Eis a razão pela qual cabe análise circunstanciada da legitimidade dos gastos discricionários e de eventual improbidade administrativa pela inadequada aplicação dos recursos públicos educacionais diante do inadimplemento das metas e estratégias do PNE e do Plano de Educação do respectivo ente, cujo lapso temporal para seu atendimento já tenha se escoado.

O desafio reside em promover o exame qualitativo da prioridade alocativa da Educação no ciclo orçamentário dos entes políticos, para que seja assegurado o cumprimento tempestivo das metas e estratégias do PNE. O sistema de controle externo brasileiro tem consciência do quanto é preciso caminhar nesse sentido e, para tanto, apontou nortes preciosos como o são a Resolução Atricon nº 03/2015 e a Recomendação CNPGC nº 01/2016.

No esforço, sabidamente, precário de contribuir para o debate que se apresenta em torno da efetividade da política pública educacional e da sua intrínseca correlação com a garantia de financiamento constitucionalmente adequado, este artigo foi dividido em três capítulos, incluída esta introdução.

No próximo capítulo arrolamos algumas condutas que nos parecem, desde já, carecedoras de maior motivação⁷, na medida em que faticamente mitigam a eficácia do direito à Educação e dão causa ao descumprimento das metas e estratégias do PNE, a pretexto de insuficiência fiscal de custeio.

⁷ Virgílio Afonso da Silva (2006, p. 51, grifos conforme o original) assevera ser necessária a imposição de maiores ônus argumentativos a quaisquer restrições e/ou regulamentações incidentes sobre os direitos fundamentais, na medida em que “com a ênfase, reiterada a todo instante, nas exigências argumentativas que as restrições e a proteção aos direitos fundamentais impõem, a postura mais adequada parece ser aquela que se disponha a um *desenvolvimento e a uma proteção dos direitos fundamentais* baseados nem na omissão nem na ação isolada e irracional, mas a partir de um *diálogo constitucional* fundado nessas premissas de comunicação intersubjetiva entre os poderes estatais e a comunidade.”



Na conclusão, apresentamos – à guisa de considerações finais – algumas propostas de controle sistêmico sobre a matéria, a despeito de até este momento não haver sido, ainda, aprovada a “Lei de Responsabilidade Educacional”⁸ a que se refere a estratégia 20.11 do PNE. Não obstante a mora legislativa na edição de tal importante estatuto (que deveria ter sido promulgado até junho de 2015), já é possível, ao nosso sentir, que o sistema de controle externo maneje o ordenamento vigente, para que seja resguardada a prioridade alocativa da Educação no ciclo orçamentário dos entes políticos e, por conseguinte, seja assegurado o cumprimento qualitativo das metas e estratégias do PNE em prol da Educação Básica de qualidade, oferecida pelo Estado de forma universal e equitativa.

2 CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTÁRIA EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE AMPARAM A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O eixo fundamental que nos orienta neste capítulo é o pressuposto de que se os órgãos de controle diagnosticarem o descumprimento pelo gestor de obrigações constitucionais e legais de fazer protetivas de direitos fundamentais, não poderão admitir, sem lhe impuserem maiores ônus argumentativos, que esse invoque, em defesa da sua gestão, o argumento da discricionariedade na execução orçamentária.

Sarlet (2009, p. 151) sustenta que os direitos fundamentais não podem ser tidos como plenamente exigíveis por cada cidadão na sua dimensão subjetiva, sem que estejam operantes os “imperativos de tutela” constitucionalmente previstos para sua efetividade, os quais se tratam de “proteção mediante a organização e o procedimento” (dimensão objetiva).

8 O Projeto de Lei nº 7420/2006 tramita na Câmara dos Deputados e sua última tramitação se deu em meados do ano passado com a aprovação de substitutivo pela Comissão Especial que o analisou. O substitutivo em comento encontra-se disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1573461&filename=SBT-A+1+PL742006+%3D%3E+PL+7420/2006. Acesso em: 8 jul. 2021.



Para que entendamos o alcance de tal concepção estrutural, é preciso que o controle sobre a efetividade do direito à Educação e da adequada aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados à política pública educacional seja orientado qualitativamente para o cumprimento do PNE. Não faz sentido pensar em instrumentos de garantia que não tenham finalidades substantivas a proteger: piso de custeio e arranjo orgânico da política pública educacional (como deveria ser, por exemplo, o Sistema Nacional de Educação (SNE) previsto no art. 13 do PNE) são meios que visam ao atingimento dos fins construídos legítima e socialmente no aludido instrumento de planejamento setorial.

Ora, a Constituição de 1988, em seus arts. 6º e 205, determinou que a Educação é direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” na forma do seu art. 23, V e do *caput* do art. 214, em regime de colaboração e responsabilidade solidária, tal como se depreende da leitura conjugada dos seus artigos 30, VI e 211. Em igual medida, a jurisprudência⁹ do Supremo Tribunal Federal fixou o direito à Educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da CR/88.

9 Segundo o Ministro Celso de Mello, a “educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até cinco anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.” (STF, ARE 639.337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011). Tal linha interpretativa fundamenta diversos outros precedentes, como o são RE 956.475, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016; RE 464.143 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010; RE 554.075 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009 e AI 592.075 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009, dentre outros.



No quadro agravado pela pandemia da Covid-19 e pela falta de conectividade adequada para as crianças e jovens mais vulneráveis terem acesso ao ensino remoto e/ou híbrido, vale lembrar que ainda há, no Brasil, milhões de crianças e jovens fora da escola, mesmo já tendo se esgotado o prazo¹⁰ dado pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009 para a universalização de oferta da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade determinada pelo inciso I do art. 208 da CR/88. Tampouco não foi nacionalmente implementada a estratégia 1.1 do PNE, que fixa o dever de “definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais”.

A universalização da Educação Básica, a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211, §1º da CR/88. Daí, aliás, é que decorre a responsabilidade solidária entre eles, caso restem – material e faticamente – frustradas a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados de que trata o art. 75 da LDB e a cooperação técnica e financeira prevista no art. 30, VI, da Constituição de 1988.

Todo esse arranjo protetivo, contudo, tem se mostrado ineficaz, sobretudo porque os órgãos de controle, ainda, não manejam suficientemente os instrumentos previstos no ordenamento para extrair consequências, em sede de responsabilidade pessoal do gestor, em caso de infringência ao PNE e aos ditames constitucionais que amparam o direito à Educação.

O que os Tribunais de Contas e o Ministério Público que neles oficia podem fazer, diante da hipótese, por exemplo, de não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular, em rota de descumprimento das metas 1, 2 e 3 do PNE, mormente porque tal conduta é punível com a responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988, art. 208, § 2º e Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 54, § 2º)?

10 Prazo esse que, na hipótese mais conservadora, seria 31/12/2016.



Diante da omissão deliberada em universalizar o acesso à escola de qualidade, com equidade, para milhões de crianças e jovens brasileiros, defendemos que é possível, à luz das particularidades de cada ente da Federação, suscitar a ocorrência de crime de responsabilidade e a prática de ato de improbidade administrativa no caso da oferta irregular de ensino em comento. Por outro lado, abre-se caminho, na linha do dever de gasto mínimo material em Educação, também para a emissão de parecer desfavorável, com subsequente rejeição às contas anuais de governo e a intervenção de que tratam o art. 34, VII, “e”, o art. 35, III e o art. 36, III, da Constituição Federal, além de dar causa à suspensão das transferências voluntárias, na forma da alínea “b”, inciso IV, §1º, artigo 25 da LRF.

Apesar de a fixação do déficit de gasto mínimo material em Educação ser um pouco mais complexa do que a mera evidenciação contábil dos percentuais a que se referem os arts. 212 e 212-A da Constituição e, antes da promulgação da EC 108/2020, o art. 60 do ADCT, já há um grau de maturidade institucional no sistema de controle externo em torno da sua necessária aferição.

Interessante, pois, notar que tanto a Resolução Atricon nº 3/2015 quanto a Recomendação CNPGC nº 1/2016 asseveram que:

o dever de gasto mínimo em educação não se resume a aplicar formalmente os percentuais da receita de impostos e transferências previstos no do art. 212 da Constituição Federal, devendo, na forma do §3º do citado dispositivo constitucional, assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do PNE previsto pelo art. 214, também da Carta de 1988.

Por outro lado, é forte a dicção do art. 5º, §§2º e 4º, da LDB, que taxativamente define, em todas as esferas administrativas dos três níveis da Federação, que:

o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, [...] contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais” e que, caso seja “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.



Ao nosso sentir, a comprovação de tal negligência precisa manejar o alcance das escolhas discricionárias que o gestor público empreende no ciclo orçamentário em detrimento da máxima eficácia do direito à Educação. Exemplo oportuno de contraste é dado pelo art. 11, inciso V, da LDB, o qual determina incumbir ao município:

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apenas em caráter ilustrativo, destacamos nossa convicção de que não pode, nesse sentido, ser legítimo o gasto realizado por prefeitos com o custeio de transporte de estudantes universitários se, no município, houver crianças fora das creches ou da pré-escola. Eis uma perspectiva de contraste que precisa ser pautada pelos órgãos de controle, até mesmo por meio da inversão do ônus da prova para que o gestor demonstre não estar sendo negligente no dever constitucional de oferta regular de ensino. Não é demasiado lembrar, por oportuno, que o gestor público é quem tem de provar o legítimo e regular emprego dos recursos públicos na forma do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967.

Precisamos afirmar e, por conseguinte, controlar o cumprimento do dever de conferir absoluta prioridade¹¹ na consignação e execução orçamentária de recursos suficientes para o cumprimento do art. 208, incisos I e IV da Constituição. Daí decorre a possibilidade de impugnarmos como ilegítimas¹² e carecedoras de motivação adicional, enquanto não se assegurar oferta regular de ensino a todas as crianças e jovens de 0 a 17 anos de idade as seguintes condutas:

I – Município promover despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior, enquanto houver crianças de 0 a 5 anos fora do ensino infantil e crianças e/ou

¹¹ Em consonância com o art. 227 da Constituição Federal.

¹² Como feito nos artigos 2º e 3º da Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão nº 54, de 31 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://apps.tce.ma.gov.br/publicacao/#/documentohtml/851>. Acesso em: 15 jul. 2021.



jovens de 6 a 14 anos fora do ensino fundamental em seu território, vez que, segundo a LDB, é permitida a atuação em outros níveis de ensino **somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência** e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – Estado promover despesas na subfunção ensino superior, enquanto houver jovens de 15 a 17 anos fora da escola em seu território, ainda que em caráter excedente ao piso de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino a que se refere o art. 212 da CR/88 e

III – União, à luz das estratégias 12.6 e 12.20 do PNE, expandir quaisquer renúncias fiscais e/ou majorar subsídios concernentes ao financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, enquanto não regulamentar o custo aluno-qualidade inicial a que se referem as estratégias 7.21 e 20.6, também do Plano Nacional de Educação.

Nessa mesma linha de sentido, sustentamos que, enquanto persistir o inadimplemento em relação ao dever de universalização da Educação Básica de 0 a 17 anos, são atos discricionários de execução orçamentária presumidamente conflitantes com a prioridade constitucional conferida ao direito subjetivo público de tais menores e que, portanto, reclamam motivação circunstanciada, sob pena, em tese, de irregularidade e improbidade por afronta a princípios, as seguintes condutas:

1 – assunção de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;

2 – realização de festividades e contratação de shows artísticos;

3 – assunção de despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

4 – concessão, majoração ou renovação de renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto fiscal desarrazoado em face das premissas contidas no art. 14 da LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal;



5 – reconhecimento espontâneo pela Administração Pública de prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992;

6 – assunção de qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio art. 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira que a União e os Estados têm para com os Municípios (BRASIL, Constituição, 1988, artigo 30, incisos VI e VII);

7 – majoração de despesa de pessoal com o provimento de cargos, empregos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), enquanto não se promover a leitura integrada dos arts. 41, §1º, III e 169 da Constituição de 1988, com o arts. 94, incisos IX e X e do art. 95 do Decreto-Lei 200/1967, no intuito de se fixar a quantidade de servidores e sua produtividade mínima esperada, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso, “mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função”;

8 – pagamento a agentes públicos de quaisquer espécies de auxílio, reembolso ou ressarcimento em decorrência da realização de gastos pessoais ou de familiares com a aquisição de serviços na rede privada de ensino.

Porém o debate de fundo na aplicação dos recursos educacionais não se resume à contenção dos déficits de aplicação formal ou material, tampouco apenas ao conjunto das responsabilidades isoladas de cada ente da Federação. Há de existir o esforço de distribuir os encargos e os recursos de forma equilibrada em nosso pacto federativo, o que seria alvo do SNE na forma do art. 13 do PNE.

Existem severos gargalos no estágio atual de cumprimento do PNE decorrentes da frágil colaboração no federalismo educacional, tal como diagnosticado pelo Acórdão TCU 1048/2020-Plenário.

Ainda que não tenhamos avançado nos marcos regulatórios da Lei de Responsabilidade Educacional, bem como do SNE, impõe-se, urgentemente, a consolidação do federalismo edu-



cacional que distribui competências e, concomitantemente, aloca recursos suficientes para a consecução das metas e estratégias do PNE de forma equitativa em todo o território brasileiro.

Vale lembrar, do ponto de vista da cooperação federativa, que a omissão da União e dos Estados em assegurar assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §§1º e 7º, da Constituição Federal, enseja responsabilidade solidária pelos sistemas de ensino demandados, para além do dever formal de colaboração entre eles, sob pena de lesão ao direito à Educação pública de qualidade e ao pacto federativo, bem como de afronta aos arts. 23, V; 30, VI e 212, §3º, todos da Constituição de 1988, aos arts. 74 a 76 da LDB e ao art. 7º do PNE.

É nesse contexto que suscitamos ser cabível a responsabilização da União pela sua omissão na regulamentação do padrão mínimo de qualidade do ensino a que se referem o art. 74 da LDB e os arts. 206, VII e 212, §7º da Carta de 1988, bem como determinam as Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE.

O colossal e inafastável desafio de defesa da máxima eficácia do direito à Educação, tal como ele se apresenta nesse contexto para todos os membros do sistema de controle externo e da sociedade, certamente passa pela garantia da higidez da estrutura constitucional protetiva do seu financiamento que define regime de competências federativas, responsabilidades e sanções.

É preciso, como feito pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.389.952-MT, pelo Ministro Herman Benjamin, erigir a primazia das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais despesas governamentais, uma vez que:

[...] não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, se **não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna** [...]. (grifo nosso)



No âmbito do controle externo, como já visto, há alguns nortes de controle em prol desse desiderato: é preciso financiamento constitucionalmente adequado e bem gerido para que a Educação materialize a dimensão emancipatória da dignidade da pessoa humana.

Urge exigir que a Educação seja, de fato e de direito, prioridade estatal, com exigibilidade imediata e responsabilidade pessoal de quem lhe nega o devido respeito e assento constitucional.

3 CONSIDERAÇÕES

O direito à Educação no Brasil está em uma encruzilhada histórica quanto ao seu estágio de proteção constitucional em face do nível de consecução material das políticas públicas que lhe asseguram efetividade. A Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou definitivo o arranjo constitucional do Fundeb, é um avanço normativo que ainda reclama diversas regulamentações ulteriores para sua plena efetividade, a exemplo do conceito de Custo Aluno Qualidade, de que trata o art. 212, §7º, da CR/88.

É preciso que assumamos o papel de indutores do progresso na política pública educacional, sobretudo diante do risco presente de estagnação ou até retrocesso nos esforços governamentais de assegurar a Educação Básica para todas as crianças e jovens dos 0 aos 17 anos de idade, mediante padrão mínimo de qualidade, sem prejuízo das demais garantias constitucionais relativas à política educacional.

Não é demasiado, pois, retomarmos nesse contexto o firme alerta dado pelo Ministro Celso de Mello, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF 45)¹³, de que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

13 Transcrição disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 09 jul. 2021.



[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumprir advertir, desse modo, que a **cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (grifo nosso)

Eis o desafio que a proteção e a promoção do direito à Educação reclamam de todos nós: que não admitamos a tese da falta de recursos orçamentários para legitimar a pretensão de o Estado se desvencilhar de suas obrigações constitucionais para com o pacto civilizatório de Educação pública de qualidade para todos.

Como debatido ao longo deste artigo, não se trata apenas de assegurar quantitativamente vagas em escolas nas redes públicas de ensino para atender a todos os educandos de 0 a 17 anos. Ao lado da universalização da Educação Básica, a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211.

Daí é que decorre a responsabilidade solidária entre os entes políticos, caso restem – material e faticamente – frustradas a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados de que trata o art. 75 da LDB e a cooperação técnica e financeira prevista no art. 30, VI, da CR/88.



O art. 4º, inciso IX, da LDB inclui entre os deveres do Estado com Educação pública garantir “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. (BRASIL, 1996).

A bem da verdade, nesse quesito, as redes públicas de ensino dos diversos níveis da Federação vivem, há mais de três décadas, as consequências perniciosas do inadimplemento da União para com o dever de regulamentar o padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, VII, da CR/88 (vigente desde sua redação originária), bem como o §7º introduzido no art. 212 da CR/88 pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e os arts. 4º, IX e 74 a 76 da LDB.

Do ponto de vista ideal, o aludido arranjo federativo da política pública educacional deveria visar, com a colaboração da sociedade, ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho, mediante o cumprimento dos princípios substantivos inscritos no art. 206 e das garantias operacionais de que trata o art. 208, inscritos na Constituição de 1988.

Ressalta-se que a realidade vivida é a de recalcitrância do governo federal em regulamentar o padrão mínimo de qualidade do ensino, o que guarda correlação direta com o seu dever de complementar os recursos vertidos pelos entes subnacionais ao ciclo da Educação Básica obrigatória.

Essa inconstitucional omissão atinge o dever de o governo federal resguardar custeio suficiente para a Educação Básica, em adição aos recursos estaduais e municipais, donde decorre, por exemplo, a insuficiente complementação do piso do magistério e o próprio valor ínfimo de referência por aluno no Fundeb. Ora, a União tem se esquivado da sua responsabilidade federativa de atuar redistributiva e supletivamente em matéria educacional, o que esvazia a perspectiva do constituinte originário de que fosse garantida a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.



Problema é que o controle de tal cenário não se evidencia tão simples quanto as usuais demandas em prol do acesso à escola normalmente apresentadas em juízo em face dos entes subnacionais. O controle do descumprimento do dever estatal para com a qualidade do ensino e a cooperação federativa na seara educacional depende de uma compreensão sistêmica de tais competências.

Nesse sentido, cumpre reiterarmos que, diante de qualquer omissão governamental na seara da Educação Básica obrigatória e gratuita, a posição de exigibilidade (inclusive judicial) assegurada ao cidadão em prol da sua plena eficácia corresponde a um direito público subjetivo (BRASIL, 1988, art.208, §1º). Por outro lado, institucionalmente, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988, art. 208, § 2º e Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 54, § 2º).

Eis, portanto, o ponto que reclama nova e mais abrangente compreensão: oferta regular de ensino não se resume à quantidade de vagas na escola, mas também pressupõe sua qualidade e equidade. Tudo isso, por óbvio, reclama recursos públicos devidamente alocados em políticas públicas, por seu turno, aderentes a esses desideratos.

Para assegurar as condições materiais de manter e desenvolver quantitativa e qualitativamente o ensino público, nosso ordenamento constitucional se ocupou de fixar o dever de aplicação dos patamares mínimos de gasto público conforme o nível da receita de impostos e transferências, na forma do art. 212 da CR/88, bem como o dever de aplicação dos recursos do Fundeb, de que tratam o art. 212-A da CR/88 e, antes dele, o art. 60 do ADCT.

Tal dever de gasto mínimo em Educação não se resume, todavia, em aplicar formalmente os percentuais da receita de impostos e transferências previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Não basta o viés formal e contábil do piso de gastos públicos em Educação, porque, na forma do § 3º do citado dispositivo constitucional, a finalidade substantiva de tal vinculação orçamentária é assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no



que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do PNE previsto pelo art. 214, também da Carta de 1988.

Daí decorre, como já antevimos, a identificação feita expressamente pelo Constituinte sobre o conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins do art. 212, a partir das obrigações de fazer contidas nos princípios do art. 206, nas garantias do art. 208 e no rol de metas e estratégias do PNE, a que se refere o art. 214. Nesse sentido, o PNE, em última instância, regulamentou e bem delimitou o fluxo de consecução operacional das obrigações normativas de fazer já existentes, porquanto tenham sido extraídas dos comandos constitucionais em comento.

Para cumprir tais ditames é preciso estabilidade jurídica e progressividade fiscal de custeio, bem como é imprescindível que haja gestão aderente ao PNE. Ao longo da execução orçamentária, os recursos financeiros vinculados ao custeio do direito fundamental à Educação devem, segundo o art. 69, §§ 5º e 6º, da LDB, ser depositados em conta específica gerida pelo órgão responsável pela Educação, na forma de repasses mensais inadiáveis e não suscetíveis de contingenciamento, que correspondam ao duodécimo das atividades públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, tal como tenham sido planejadas na lei orçamentária de cada ente.

Eis a razão pela qual afirmamos que os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal operam como dever estatal e também como garantia de financiamento mínimo, ao lado dos arts. 195 e 198, para que os orçamentos públicos não sejam omissos ou regressivos quanto à satisfação material dos direitos fundamentais, respectivamente, ao conjunto integrado de ações da seguridade social, à Saúde e à Educação.

Tudo isso nos leva ao desafio de tirar do papel o arranjo constitucional de tutelas e responsabilidades para enfrentar a realidade de tantos e tamanhos descumprimentos acerca não só da universalização, como também da qualidade e da equidade da Educação pública no Brasil.



O momento e o contexto nos impõem, pois, uma relevante cota de responsabilidade pelo atual estado de coisas na política pública de Educação. Isso porque o nível de aderência dos governos ao PNE também diz respeito aos órgãos de controle. Em nossa seara de controle externo acerca da legalidade, economicidade e legitimidade do manejo dos recursos públicos, tal teste de aderência se materializa na efetividade da oferta regular de ensino (lida pelo prisma-“tripé” da universalização-qualidade-equidade), da cooperação federativa no setor e, por fim, mas não menos importante, na qualidade (ou não) dos gastos públicos em Educação realizados para cumprir os ditames constitucionais e o próprio plano nacional.

Em face do risco de estagnação na rota de conquista progressiva de efetividade do direito à Educação, cumpre lembrar mais uma vez o forte reconhecimento do Supremo Tribunal Federal sobre o cabimento do controle judicial para conter arbitrariedades no custeio dos direitos fundamentais.

Na ADPF 45/DF, o Ministro Celso de Mello afirmou ser ilícita a indevida manipulação da atividade financeira e/ou político-administrativa do Estado com “o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”.

Diante das variáveis apresentadas no capítulo anterior e até mesmo diante da mitigação das vinculações orçamentárias protetivas dos direitos fundamentais, como se sucede com o art. 110 inserido no ADCT pela Emenda Constitucional nº 95/2016, os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas devem zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos à máxima eficácia do direito fundamental à Educação, bem como pela garantia do seu financiamento estatal em patamares de gasto mínimo e, portanto, tendente à progressividade.

Para tanto é necessária a realização de ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à Educação, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e respectiva prestação de contas, por



meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento setorial na Educação (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação), entre outros.

A primeira medida de alcance prático e grande impacto é sempre refutar a conformidade constitucional de leis orçamentárias ou da sua execução que prevejam ou apliquem gasto mínimo em Educação inferior ao ditame do art. 212 da Constituição Federal, mesmo que o gestor maneje dispositivo excepcional no ADCT a pretexto de norma contingente de ajuste fiscal.

Com fulcro nos princípios da vedação de retrocesso e vedação de proteção insuficiente, bem como no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, devemos questionar a conformidade da previsão e da execução de quaisquer montantes de valores no orçamento dos entes que impliquem descumprimento dos arts. 212 e 212-A da Carta de 1988 e, antes da EC 108/2020, do art. 60 do ADCT, como se fosse possível um “ajustamento de gestão” ou qualquer outro instrumento congênere a esse respeito com o respectivo Tribunal de Contas e/ou Poder Legislativo.

Em igual medida, precisamos fiscalizar quaisquer formas de contabilização como manutenção e desenvolvimento do ensino de despesas manifestamente contrárias às diretrizes da LDB (a exemplo da indevida contabilização de servidores inativos no piso educacional), notadamente em seus artigos 70 e 71; irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, especialmente, quando se verificar afronta aos arts. 21 a 23 da Lei nº 11.494/2007, bem como irregularidades na aplicação da contribuição social do salário-educação.

Além disso, as sanções aplicáveis, caso se verifique que a execução orçamentária deixou de cumprir o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, vão desde a suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, § 1º, IV, alínea “b” da LRF; até a intervenção na forma do art. 35, III, da CR/1988 e a responsabilização por improbidade administrativa e eleitoral no âmbito do art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990 e do art. 208, § 2º da Constituição de 1988.



Em caráter preventivo, até para evitar que os desvios dos recursos educacionais se consumem, precisamos recomendar aos Chefes de Executivo o depósito permanente – no respectivo fundo de Educação, onde houver, ou em conta específica gerida pelo órgão da Educação – dos repasses mensais inadiáveis e não suscetíveis de contingenciamento, que correspondam ao duodécimo das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, tal como planejadas na lei orçamentária de cada ente à luz do art. 10 do PNE, no que se incluem as transferências de recursos no âmbito do Fundeb, por força do art. 69, §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.394/96.

É importante, por outro lado, exigir dos Chefes de Executivo que a gestão do fundo/conta específica da Educação seja de responsabilidade exclusiva do titular do Ministério ou Secretaria de Educação, para impedir a multiplicidade de ordenadores de despesas da Educação, a centralização e o controle operacional dos recursos vinculados à Educação pelo Ministério ou pela Secretaria da Fazenda, bem como evitar o remanejamento das transferências de recursos do Fundeb para a conta única do tesouro do ente, conforme o art. 69, §§ 5º e 6º da LDB.

Para fins de aprimoramento e transparência da política educacional, devemos demandar a motivação circunstanciada dos gestores que derem causa ao agravamento dos indicadores de gestão, de avaliação institucional e de resultados em Educação no âmbito de sua atuação governamental, para que se possa avaliar, diante das hipóteses de caso concreto, a necessidade de eventual responsabilização pela má ou ineficiente gestão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do Fundeb.

Nesses casos, usualmente o gestor invoca em sua defesa o cumprimento contábil-formal dos arts. 212 e 212-A da Constituição e, até o advento da EC 108/2020, do art. 60 do ADCT, mas não consegue comprovar tempestiva e qualitativamente o atendimento das obrigações normativas de fazer, fixadas pelo legislador com prazo determinado de execução. Eis a razão pela qual cabe análise circunstanciada de eventual irregularidade da despesa e até da hipótese de improbidade administrativa pela inadequada aplicação dos recursos públicos educacionais diante do



inadimplemento das metas e estratégias do PNE e do Plano de Educação do respectivo ente, cujo lapso temporal para seu atendimento já tenha se escoado.

Sob outro ângulo dessa compreensão sistêmica do problema, urge pensarmos estruturalmente e incidirmos sobre o papel do controle interno de que trata o art. 74, I e II, da CR/88, para que ele, de fato, avalie, quantitativa e qualitativamente, a evolução intertemporal do processo de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE.

Nessa senda é que seria cabível exigir que o gestor comprove, anualmente, a compatibilidade entre o PNE e os planos estadual e/ou municipal de Educação, de modo a atestar, também, se as metas nacionais foram desdobradas adequadamente nos âmbitos estadual e municipal e nas respectivas leis orçamentárias de cada ente, na forma dos arts. 8º e 10 do PNE.

Deve, pois, o controle interno atestar a existência de dotações orçamentárias que permitam executar as diretrizes, metas e estratégias do PNE, notadamente por meio do exame de consistência do diagnóstico de beneficiários a serem atendidos com os respectivos custos mínimos de alocação para satisfação suficiente das obrigações de fazer fixadas pela Lei nº 13.005/2014 e na Constituição de 1988, em conteúdo e prazo.

Em âmbito nacional e estrutural, precisamos fomentar o aperfeiçoamento da metodologia de lançamento, validação, comparabilidade e fiscalização dos dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), em busca do seu cruzamento sistêmico com os dados apurados pelos Tribunais de Contas para fins de resolução tempestiva de eventuais divergências na análise dos gastos mínimos em Educação e da aplicação dos recursos do Fundeb.

Pelo viés do controle social, não podemos descuidar do regular e autônomo funcionamento dos conselhos e fóruns (municipais, estaduais e nacional) de acompanhamento e controle so-



cial da área de Educação. É nosso papel precípua no controle externo exigir que lhes sejam garantidas condições materiais e finalísticas de cumprir tempestivamente seu papel institucional, mediante a avaliação, no mínimo, do perfil da sua composição, do número de reuniões realizadas no último período de 12 meses, da natureza do Conselho e do Fórum quanto à formulação dos planos e à gestão dos recursos da Educação (se deliberativo, consultivo, normativo e/ou fiscalizador), sua capacitação periódica e a sua estrutura de apoio (importa saber, por exemplo, se o Conselho possui contador e recursos para formação e intercâmbio).

O fortalecimento do controle social passa, por exemplo, pela perspectiva de que as suas recomendações e ressalvas devem, tanto quanto possível, ser incorporadas como metas e balizas para a Educação estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias do ente. Assim como as conclusões dos conselhos sociais da Educação podem e devem operar como critérios de avaliação de programas do controle interno para fins de correção das falhas e aprimoramento do planejamento orçamentário e do planejamento educacional, na esteira do art. 10 do PNE.

A gestão democrática da Educação pública, por sua vez, está amparada pelo art. 9º da Lei nº 13.005/2014. Em igual medida, a transparência e o controle social são fomentados, nos termos do art. 48, I, da LRF, com o incentivo à participação popular e à realização, com ampla divulgação prévia, de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O Estado deve, em relação ao direito fundamental à Educação, comprometer-se com a sua progressividade aferível objetivamente em bases de universalização de acesso, equidade de oportunidades educacionais e qualidade do ensino.

Levar o direito à Educação a sério, parafraseando Ronald Dworkin (2010), exige que não admitamos que a qualidade do ensino e a cooperação financeira da União para o setor sejam apenas compromissos dilatórios (NEVES, 2007), tampouco podemos acatar que os entes po-



líticos ajam ou se omitam – direta ou indiretamente – para frustrar a normatividade do PNE, impondo-lhe mero sentido retórico¹⁴.

Ou a Educação é direito subjetivo público, imediatamente exigível inclusive na forma de deveres e garantias estatais de consecução intertemporal nas leis orçamentárias, ou é mera postergação indefinida, bem aos moldes dos compromissos dilatórios e meramente retóricos da “constitucionalização simbólica” a que se refere Neves (2007).

O Ministro Celso de Mello no RE nº 581.352 AgR/AM¹⁵ bem havia alertado que é preciso intervenção judicial diante da: “omissão do Poder Público [que] representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal”.

Diferentemente do que usualmente se sustenta com fulcro no princípio da reserva do possível,¹⁶ essa “contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal” na consecução dos direitos sociais citada pelo Ministro Celso de Mello pode e deve ser controlada em sede de controle externo e, se necessário, tutela judicial coletiva quando observada a baixa vinculação/aderência dos gestores ao planejamento setorial e às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas

14 A esse respeito, ver NEVES, 2007. *A constitucionalização simbólica*. Segundo Neves (2007), a legislação simbólica vive um déficit de concretização normativa (incapacidade de dirigir impositivamente condutas), por extremar seu papel político-ideológico.

15 STF. Órgão Julgador: Segunda Turma. Julg. 29.10.2013. *DJe*-230, 21 nov. 2013.

16 Sarlet (2009, p. 12) leciona que a ideia de reserva do possível é empregada especialmente diante de direitos de prestação positiva “que, por sua dimensão econômica, implica[m] alocação de recursos materiais e humanos”. Exatamente porque demandam o manejo de recursos estatais escassos, encontram-se, segundo o aludido autor, “na dependência da efetiva disponibilidade destes recursos, estando, portanto, submetidos a uma reserva do possível.” Por outro lado, Sarlet ainda lembra que, paralelamente à reserva do possível, os Poderes Executivo e Legislativo defendem-se — para se esquivarem do controle judicial sobre a omissão na garantia de direitos fundamentais de natureza prestacional (também conhecidos como de segunda geração) — com base no argumento de reserva parlamentar em matéria orçamentária. Para Sarlet (2009, p. 12), “com base nesta premissa [de reserva do possível] e considerando que se cuida de recursos públicos, argumenta-se, ainda, que é apenas o legislador democraticamente legitimado quem possui competência para decidir sobre a afetação destes recursos, falando-se, neste contexto, de um princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária, diretamente deduzido do princípio democrático e vinculado, por igual, ao princípio da separação dos poderes”.



e quando analisadas algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis, ao arrepio da Constituição de 1988.

Esta, por sinal, é a hipótese que defendemos ao longo deste texto, com fulcro no modo de operação do Direito como integridade¹⁷ proposto por Dworkin (1999). Em necessária releitura da tradicional autocontenção dos órgãos de controle que, em respeito à separação de poderes, evitam decisões de intensivo e amplo impacto no orçamento público, é preciso — cada vez mais — reconhecer que a aludida omissão estatal não só é “insuportável insulto” (a que se referiu o Ministro Celso de Mello), mas, sobretudo, é ato juridicamente nulo, ilegítimo e inconstitucional que dá causa ao perecimento do próprio direito fundamental à Educação.

Ao nosso sentir, nada há de mais prioritário e estrutural para o ciclo orçamentário dos entes políticos em nossa Federação do que enfrentar tal impasse no âmbito ordinário dos sistemas de controle interno e externo.

Para que sejam, plenamente, alcançadas as metas e estratégias do PNE, devemos exigir que os recursos públicos sejam adequados, e suficientemente alocados em prol do preceito fundamental da dignidade da pessoa humana, que se operacionaliza, sobretudo, pela emancipação das crianças e jovens por meio do direito à Educação.

17 Para Dworkin (1999, p. 271-272), “o princípio judiciário da integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que todos foram criados por um único autor — a comunidade personificada —, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade.” O autor explica que “os juízes que aceitam o ideal interpretativo da integridade decidem casos difíceis tentando encontrar, em algum conjunto coerente de princípios sobre os direitos e deveres das pessoas, a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade” (DWORKIN. *O império do direito*, p. 303). O Direito operado à luz do princípio da integridade determina que o julgador deve se voltar para todo o complexo normativo, retirando dele a norma adequada à situação de aplicação, dadas as especificidades da hipótese de incidência, inferidas a partir de seu próprio contexto.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução nº 3/2015, de 6 de dezembro de 2015**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 7 jul. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estudo sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Política pública não pode ser decidida por tribunal. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 out. 2011. Disponível em: www.conjur.com.br/2011-out-23/entrevista-gomes-canotilho-constitucionalista-portugues. Acesso em: 7 jul. 2021.



COMPARATO, Fábio; PINTO, Élide Graziane. Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf>. Acesso em: 8 jul. 2021.

COMPARATO, Fábio; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: 8 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE CONTAS (CNPGC). **Recomendação nº 1/2016, de 24 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público de Contas no controle dos recursos vinculados e gastos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: <http://www.cnpgc.org.br/?p=781>. Acesso em: 9 jul. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FARIA, José Eduardo. A eficácia do direito na consolidação democrática. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 30, p. 35-72, ago. 1993.

FERRAZ, Anna C. da Cunha. A transição constitucional e o ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 5.10.1988. **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 7, p. 54-68, jan./mar. 1999.



GÜNTHER, Klaus. Uma concepção normativa de coerência para uma teoria discursiva da argumentação jurídica. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, São Paulo, n. 6, p. 85-102, 2000.

MATIJASCIC, Milko; ROLON, Carolina E. K. **ODS 4: assegurar educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos**. Brasília: IPEA, 2019. (Cadernos ODS). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9349/1/Cadernos_ODS_Objeto_4_Asegurar%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20inclusiva%20e%20equitativa%20e%20de%20qualidade.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PINTO, Élide Graziane. Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 ago. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>. Acesso em: 7 jul. 2021.

PINTO, Élide Graziane. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 1 jul. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica>. Acesso em: 7 jul. 2021.

PINTO, Élide Graziane. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.



SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. *In*: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, v. 1, h. 4, p. 23-51, out./dez. 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e as relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.





Curso capacita servidores para uso de indicadores no monitoramento e avaliação de políticas públicas (2020)
Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA



POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA*

Thaiz Silveira Braga**

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e os Planos de Educação Nacional (PNE), Estadual (PEE) e municipais (PME) estipulam metas para a Educação. A lei que aprovou o PNE (Lei nº 13.005/2014) determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios promovam a elaboração de planos decenais correspondentes. Assim, o estado da Bahia editou a Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016, que instituiu o Plano Estadual de Educação vigente entre os anos de 2016 e 2026. Diante desta realidade, este trabalho analisou a compatibilidade entre os planos nacional e estadual de Educação, a partir da observação da estrutura e características do PEE do Estado da Bahia, verificando as possibilidades de este fornecer os subsídios necessários ao seu acompanhamento e monitoramento. Os resultados indicam que as metas e estratégias do PEE-BA, de modo geral, fazem remissão às apresentadas no PNE, entretanto seus descritores, em muitos casos, dificultam, ou mesmo impossibilitam, a avaliação da compatibilidade entre os planos. Com efeito, as metas e estratégias do PEE não

* Este artigo foi elaborado com base nas entregas GTAU 3, GTAU 6 e GTAU 13 do Projeto *Educação é da Nossa Conta*, descritas na Resolução nº 162/2018, que altera o Anexo I da Resolução nº 082/2017 do TCE/BA, que aprovou o Plano de Fiscalização da Educação - “Educação é da Nossa Conta” para o período de 2016-2026. Parte dos resultados e análises expostos no estudo foi produzida por esta autora e apresentada no Relatório de Auditoria – Processo nº: TCE/001259/2017, Apêndice 2. Alguns dos dados em tela estão, também, disponíveis no sítio do *Projeto Educação é da Nossa Conta*: <https://educacaoedanossaconta.ba.gov.br/>

** Thaiz Braga, economista, mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba), Assessora do Gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas (TCE) do Estado da Bahia. e-mail: tbraga@tce.ba.gov.br. Endereço: Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, nº495, Plataforma 05, Avenida 4 – CAB. CEP: 41745-002, Salvador, Bahia. Tel: +55 71 3115-4683.



permitem identificar com clareza as ações a serem realizadas para o seu alcance, uma vez que não permite a identificação dos resultados pretendidos. A análise sugere incongruência entre o previsto na legislação federal e estadual e o plano.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Plano Nacional de Educação. Plano Estadual de Educação - Bahia.

ABSTRACT

The Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases of Education and the National Education Plans (PNE), State (PEE) and municipal (PME) stipulate goals for education. The law that approved the PNE (Law nº 13.005/2014) determines that the states, the Federal District and the municipalities promote the preparation of corresponding ten-year plans. Thus, the State of Bahia issued State Law nº 13.559, of May 11, 2016, which established the State Education Plan current between 2016 and 2026. Then, this work analyzed the compatibility between the national and state plans of education, from the observation of the structure and characteristics of the PEE of the State of Bahia, verifying the possibilities of this work in providing the necessary subsidies for its follow-up and monitoring. The results indicate that the goals and strategies of the PEE-BA, in general, refer to those presented in the PNE, however, its descriptors, in many cases, make it difficult, or even impossible, to evaluate the compatibility between the plans. Indeed, the goals and strategies of the PEE do not allow a clear identification of the actions to be carried out for achieving them, since it does not allow the identification of the intended results. The analysis suggests incongruence between what is provided in federal and state legislation and the plan.

Keywords: Public Policies. National Education Plan. State Education Plan - Bahia.



1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), vigente para o período 2014-2024, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O anexo único da Lei Federal apresenta as metas e as estratégias para as ações de política para a Educação. A Lei que aprovou o Plano Nacional determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios promovam a elaboração dos planos decenais correspondentes. O Plano Nacional representa, portanto, uma pactuação entre os governos: federal, estadual e municipais, possibilitando que os resultados das metas estaduais contribuam para o alcance das metas nacionais, ao mesmo tempo em que retratam a combinação das metas municipais. Assim, quanto maior for o encadeamento entre as metas nacionais, estaduais e municipais, maiores serão as chances de cumprimento dos objetivos do PNE.

Para o enfrentamento dos desafios apresentados no PNE, o Estado da Bahia editou a Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016, que instituiu o Plano Estadual de Educação (PEE). O PEE é originário de um documento base, a Minuta do Projeto de Lei, elaborada pelo Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA), que, após consulta pública, o encaminhou, em junho de 2015, ao Poder Executivo. Foram geradas modificações relevantes no documento base, cujo resultado redundou no Projeto de Lei nº 21.625/2015, de iniciativa do Poder Executivo, enviado à Assembleia Legislativa em novembro de 2015. O Parlamento, por sua vez, propôs algumas poucas emendas e o aprovou em 4 de maio de 2016. Após a sanção do Governador, enfim, foi publicada a Lei, em 12 de maio do mesmo ano, no Diário Oficial do Estado da Bahia, data do início da sua vigência.

A proposição do Plano Estadual reitera a necessidade da organização colaborativa entre os entes federativos para o alcance das metas acordadas. Desta forma, o PEE da Bahia deve estar em sintonia com o PNE e, para garantir a compatibilidade do PEE-BA em relação ao PNE, o plano estadual deve ser constituído por um conjunto de metas e estratégias aderentes aos objetivos nacionais, mostrando-se, ao mesmo tempo, factíveis e coerentes com a realidade em



que se concretizarão as ações propostas. Adicionalmente, tanto as metas quanto as estratégias têm de ser elaboradas de forma a permitir o seu entendimento, encadeamento, mensuração e acompanhamento.

Neste contexto, o presente artigo apresenta os resultados da investigação quanto à compatibilidade entre os planos nacional e estadual de Educação, destacando a estruturação e as características do PEE-BA, bem como as possibilidades de este fornecer os subsídios necessários ao seu acompanhamento e monitoramento. Para isto, o estudo está estruturado em duas seções, além desta Introdução. Inicialmente, de modo a possibilitar uma compreensão do processo de formulação do Plano de Educação em nível local e das ações desenvolvidas para promover o alinhamento das atividades dos entes federativos, foi desenvolvido o diagnóstico acerca da concepção e instrumentos de monitoramento do PEE. São explicitados os resultados encontrados a partir da pesquisa documental e da análise cruzada entre as informações provenientes do conteúdo do texto das metas e estratégias dos planos nacional e estadual, conforme estabelecido nas leis que os instituíram. Nesta seção são descritos os principais achados da investigação, notadamente, as fragilidades relacionadas à redação das metas do Plano Estadual e seus impactos na execução e monitoramento do PEE-BA.

Na sequência, no que se refere ao monitoramento do Plano Estadual, foram avaliados os indicadores de acompanhamento da execução das metas do PEE-BA. O objetivo da seção é realizar um levantamento dos textos das metas selecionadas e seu cotejamento com os indicadores de acompanhamento da execução do PEE-BA apresentados. Infelizmente, como será visto adiante, as metas do Plano Estadual de Educação registram, em raras ocasiões, objetivos quantificáveis em seu texto, servindo, pois, os indicadores das metas do Plano Nacional como principal ponto de referência para o monitoramento dos resultados das ações de política pública em Educação no estado.

Destaca-se que a escolha das metas dos Planos de Educação para a análise se dá em conformidade com a predominância das competências de atuação dos entes federados na execução das



metas e estratégias do PNE e PEE¹. A escolha, também, tomou por base a Resolução Normativa do Tribunal de Contas da Bahia (TCE/BA) que aprova o Plano de Fiscalização da Educação “Educação é da Nossa Conta” para o período 2016-2026. A Resolução no 082/2017, de 13 de julho de 2017, incorpora os critérios do Projeto de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (QATC - Atricon) que determina, na sua dimensão “Fiscalização dos Planos de Educação”, o acompanhamento mínimo obrigatório das metas dos planos de Educação a ser empreendido pelos Tribunais de Contas, as quais serão, portanto, apresentadas neste artigo².

2 COMPATIBILIDADE DOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS NORMATIVOS

A Constituição Federal (CF/1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/9394/96) e os Planos de Educação Nacional (PNE), Estadual (PEE) e municipais (PME) estipulam as metas para Educação.

A Carta Magna define, em seu Capítulo III (Seção I, Da Educação), art. 211, as funções de cada ente federativo no cenário da garantia do direito à Educação. À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados,

1 Para mais informações sobre a repartição das competências entre os entes federativos ver: Capítulo III (Seção I, Da Educação), art. 211, da Constituição Federal (1988), e seção “Da Organização da Educação Nacional” da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

2 A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a partir do projeto de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, estabeleceu os critérios de avaliação dos TCs. Para isto conta com o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD TC). Na avaliação, realizada em 2017, incorpora o indicador QATC-26 - Fiscalização da Educação, cuja Dimensão e requisitos em destaque para este artigo são: IV. Fiscalização dos Planos de Educação, requisitos: 26.4.4 - Fiscalização da garantia do direito à educação básica, e 26.4.6 – Fiscalização da meta referente ao acesso e à qualidade do ensino superior.



ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na Educação infantil; os estados e o Distrito Federal, primaz nos ensinos fundamental e médio.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da Educação (do ensino básico ao ensino superior) e regulamenta o sistema educacional (público e privado). Os artigos 9º e 87, respectivamente, informam que cabe à União a elaboração do PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. E, nas disposições transitórias, determinavam que a União encaminhasse o PNE ao Congresso Nacional com diretrizes e metas para os dez anos posteriores.

O PNE é o tema central do art. 214 da Constituição Federal (CF) de 1988, modificado pela Emenda Constitucional (EC) nº59/2009:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (BRASIL, 1988).

Neste contexto, a EC nº59/2009 mudou a condição do PNE, que passa de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases para uma exigência constitucional com periodicidade decenal. Portanto, resta evidente que os planos de Educação são concebidos de forma a ultrapassar o período de um mandato executivo, visando a minimizar a descontinuidade que caracteriza as políticas educacionais.

O PNE foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O anexo único da Lei Federal apresenta as metas e as estratégias para as ações de política para a Educação para o período 2014-2024. Em consonância com as diretrizes explicitadas no corpo da referida lei, as metas estão divididas em quatro grupos principais, a saber:



- a) metas estruturantes para garantia do direito à Educação Básica de qualidade (Educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), incluindo formação para o trabalho e para a cidadania;
- b) metas de superação das desigualdades e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade;
- c) metas que tratam da valorização dos profissionais da Educação e da gestão democrática da Educação; e
- d) metas de elevação da qualidade da Educação superior.

De acordo com a Lei que aprovou o Plano Nacional, também, os estados, o Distrito Federal e os municípios seriam obrigados à elaboração dos planos locais de Educação. Em 11 de maio de 2016 o estado da Bahia editou a Lei Estadual nº 13.559, que instituiu o Plano Estadual de Educação (PEE-BA). Após a sanção do Governador, foi publicada a Lei, em 12 de maio do mesmo ano, no Diário Oficial do Estado da Bahia.

Quanto à estruturação do Plano Estadual, este foi organizado em 20 metas, que se fizeram acompanhar de 246 estratégias necessárias à sua operacionalização. Nas diretrizes do corpo da Lei constam compromissos como: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da Educação; a formação para o desenvolvimento integral do sujeito; a promoção do princípio da gestão democrática da Educação; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado; a valorização dos profissionais da Educação; a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Na sequência, no âmbito dos municípios, vários instrumentos legais referentes aos seus respectivos planos foram aprovados no estado. O prazo para que todos os entes federativos



elaborassem ou atualizassem seus planos se esgotou em 2015, como determina o art. 8º, da Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o PNE.

2.1 ESTRUTURAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO: ALINHAMENTO DAS AÇÕES PARA O ALCANCE DAS METAS

Após a elaboração e apresentação dos planos de Educação, a próxima etapa consiste no cumprimento das metas de incremento da qualidade da Educação no país, garantindo o alinhamento das ações propostas. Em outras palavras, os planos estaduais de Educação devem estar em sintonia com o PNE. Do mesmo modo, os planos municipais devem ser coerentes com o PNE, devendo também estar alinhados aos PEE dos estados onde estão localizados.

Nesse sentido, foram previstos dispositivos que vinculam o plano nacional ao estadual, reforçando a necessidade de organização colaborativa para o alcance das metas acordadas. Exemplo é o art. 7º da Lei Estadual nº 13.559/2016: “Art. 7º - O Estado atuará em regime de colaboração com a União e os municípios, com o propósito de alcançar as metas e à implementação das estratégias objeto do PNE, deste PEE-BA e dos planos municipais de Educação – PME”. (BAHIA, 2016).

O PNE representa uma pactuação entre os governos federal e os governos estadual e municipal, possibilitando que os resultados das metas estaduais contribuam para o alcance das metas nacionais, ao mesmo tempo em que retratam a combinação das metas municipais. Assim, quanto maior for o encadeamento entre as metas nacionais, estaduais e municipais, maiores serão as chances de cumprimento dos objetivos do Plano Nacional. Conforme pontua o Ministério da Educação em seu Caderno de Orientações para a elaboração dos PME:



Na definição das metas no Plano Municipal de Educação, é importante considerar que, embora a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham atribuições diferenciadas, a Constituição Federal deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos, que devem organizar seus sistemas de ensino para que o trabalho aconteça de forma colaborativa (MEC/SASE, 2014b, p.15)

Para garantir a compatibilidade do PEE em relação ao PNE, o plano estadual deve ser constituído por um conjunto de metas e estratégias aderentes aos objetivos nacionais, mostrando-se, ao mesmo tempo, factíveis e coerentes com a realidade na qual se concretizarão as ações propostas. Essa construção é possibilitada pela existência de conhecimento prévio, organizado em um diagnóstico da situação educacional da região de operacionalização das metas dos planos de Educação. Conforme o Ministério da Educação (MEC):

Logo, para se elaborar uma meta, deve-se considerar o diagnóstico; o planejamento orçamentário; as particularidades do município; os desejos da sociedade e a sintonia entre ousadia e exequibilidade da meta proposta no PNE e no PEE. É importante lembrar ainda que a meta deve ter redação clara, coesa e objetiva para identificar os resultados a serem obtidos, considerando quantidade e tempo (MEC/SASE, 2014b, p.17).

Em análise do PEE-BA 2016-2026, considerando cada uma das metas e estratégias traçadas para o estado, verifica-se que estas não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados. Também não são explicitadas as ações compartilhadas e as responsabilidades dos entes federativos. Como se vê:



QUADRO 1 - Análise das metas propostas no Plano Estadual de Educação da Bahia 2016-2026 - Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016

(continua)

META 1: Com relação a cobertura à educação infantil (creche e pré-escola), o plano pressupõe <u>estimular a ampliação</u> da oferta em creches e <u>assegurar a discussão</u> com os sistemas municipais de educação a respeito da universalização da pré-escola	META 6: Destaca-se, ainda, outra meta da educação básica, que estabelece a oferta de educação em tempo integral, <i>no mínimo, em 25% das escolas públicas, até o último ano de vigência do PEE</i>
META 2: No que se refere ao ensino fundamental, para crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, o plano prevê metas de cobertura e de qualidade: <u>universalização do acesso à escola</u> da população na faixa etária (taxa bruta de matrícula) e <u>conclusão de pelos menos 95% dos estudantes</u> na idade correta, <i>até o último ano de vigência do PEE</i>	META 7: No que se refere ao aprendizado adequado na idade certa, para a Educação Básica, o Plano propõe <u>fomentar a qualidade</u> em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo como parâmetros o Censo e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
META 3: Para os estudantes de quinze a dezessete anos, que devem cursar o ensino médio nessa faixa etária, busca-se <u>expandir gradativamente</u> o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e <u>eleva para 85% a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio</u>, <i>até o último ano de vigência do PEE</i>	META 8: Para a população de dezoito a vinte e nove anos, o plano compromete-se em <u>assegurar políticas para elevar a escolaridade média</u>, com vistas à redução da diferença entre o Campo e as áreas urbanas nas regiões mais pobres e entre negros e não-negros
META 4: Existe, também, meta relativa à Educação Básica para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, na qual pretende-se <u>universalizar o seu acesso e ao atendimento educacional especializado</u>, <i>até o último ano de vigência do PEE</i>	META 9: O PEE apresenta meta relativa à alfabetização e à diminuição do analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, propondo <u>eleva a taxa de alfabetização da população para 90%, até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional</u>, <i>até o final da vigência do plano</i>
META 5: Quanto à alfabetização infantil, para todas as crianças no estado, até o final do terceiro ano do ensino fundamental, o plano traça a meta de <u>mobilizar esforços</u> para dar concretude ao objetivo	META 10: Quanto à Educação de Jovens e Adultos (EJA), integrada à Educação Profissional, o plano prevê <u>ampliar, em 25%, a oferta das matrículas no Ensino Fundamental e no Ensino Médio</u>



META 11: O plano, também, estabelece como meta <u>ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio</u>, sendo que pelo menos 50% da expansão seja no segmento público	META 16: Para a Educação Básica, a meta mais concreta é explicitada na pretensão de <i>formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano do PEE</i>, garantindo, também, formação continuada aos profissionais
META 12: Para a população de dezoito a vinte e quatro anos, o plano propõe meta do <u>crescimento gradativo da taxa líquida de matrícula na educação superior</u>, de modo que atinja a taxa de 12% até 2025, e que a taxa bruta de matrícula atinja 30% da população, no mesmo ano	META 17: Com relação a valorização dos professores da Educação Básica, o plano informa do reconhecimento daquelas ações em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional (existência de Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público, composição da jornada de trabalho e formação continuada)
META 13: O incremento na titulação de professores com curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> (mestrado e doutorado) é outra meta explicitada no plano, que busca ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em 75% do total, com, <i>no mínimo, 35% de doutores</i>	META 18: O Plano apresenta como meta <u>estimular a existência de Planos de Carreira</u> para os profissionais da Educação Básica pública, no prazo de dois anos, a contar da publicação do PEE, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008)
META 14: O plano prevê, ainda, para o ensino superior a meta de fortalecer o <u>aumento gradual do número de matrículas na pós-graduação stricto sensu</u>, de modo a atingir a <i>titulação anual de 1.900 mestres e 500 doutores</i>	META 19: Da mesma forma, no que se refere à gestão democrática da educação, o plano prevê <u>estimular a discussão sobre a regulamentação da gestão</u>, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas
META 15: Para a garantia da formação dos professores, o plano estadual propõe como meta <u>articular a continuidade</u> do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) visando atingir a expectativa de que <i>todos os professores da Educação Básica possuam formação específica em nível superior na área de conhecimento em que atuam</i>	META 20: Para alcançar essa meta, o PEE prevê assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de correspondência do Estado, buscando <u>ampliar o investimento público em educação</u>

Fonte: Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026 (2016). Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016.
Elaboração da autora.



Em regra, parte significativa das metas do PEE-BA é meramente qualitativa, de difícil entendimento, delimitação ou mensuração. De fato, a redação das metas não é precisa, pois, ao declarar a intensão de: “estimular a ampliação”, “assegurar a discussão”, “expandir gradativamente”, “mobilizar esforços”, “fomentar a qualidade”, “assegurar políticas”, “reduzir”, “ampliar”, “articular a continuidade”, “estimular a existência”, “estimular a discussão”, “ampliar o investimento”, nada se pode extrair do compromisso a ser alcançado no período entre 2016 e 2026.

O texto das metas do Plano Estadual de Educação, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e avaliação do alcance dos resultados pretendidos. Das 20 metas analisadas, em 12 não há explicitação de quais seriam as ações concretas para a sua execução e/ou não é informado o patamar a que se pretende alcançar ao final do PEE. Destaca-se que das metas elencadas, duas (Metas 3 e 11) são de competência prioritária do Estado, e oito (Metas 7, 8, 9, 15, 17, 18, 19 e 20) são de competência compartilhada entre o estado e os municípios.

Tendo em vista que as metas do PEE-BA servem para evidenciar as realizações do governo estadual, as fragilidades apontadas dificultam enormemente a produção de informações estruturadas, o que representa importante falha na disponibilização dos instrumentos necessários ao acompanhamento das atividades previstas no Plano.

Em suas orientações para o monitoramento e a avaliação dos planos de Educação, o MEC (2016) enfatiza a necessidade de revisão das metas, quando estas não atendem aos critérios já descritos:

Para as metas consideradas genéricas [...] o ideal é que sejam promovidas, se possível, adequações que permitam a sua mensuração para posterior monitoramento e avaliação. Nos casos de impossibilidade de definição de indicadores, ou até que se promovam os ajustes na lei, tais metas podem também receber uma nota elaborada pela equipe técnica, explicitando a dificuldade da aferição (MEC, 2016, p.9).

Sendo assim, são identificadas oportunidades de melhoria em relação à estruturação do Plano, notadamente em relação à formatação das suas metas.



3 INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

No âmbito da elaboração dos planos de Educação, desde o seu nascedouro, faz-se necessária a definição de como as metas e estratégias serão acompanhadas/monitoradas e o projeto será avaliado. A Lei Federal nº 13.005/2014 faz referência à obrigatoriedade do monitoramento e avaliação das ações dos planos: “Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas [...]”.

O estado da Bahia, através da Lei nº 13.559/2016, também disciplinou os regulamentos referentes ao monitoramento do Plano Estadual: “Art. 4º - A execução do PEE-BA, o alcance de suas diretrizes e a eficácia de suas metas e estratégias serão objeto de processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas [...]”. (BAHIA, 2016).

Conforme previsto no PEE-BA, o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias serão de competência da Secretaria da Educação (SEC), Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, do Conselho Estadual de Educação (CEE) e Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA), que darão ampla divulgação aos resultados do acompanhamento. Como se lê: “Art. 4º [...] § 1º - Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput* deste artigo: I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet [...]”.

Assim, a lei que veicula o Plano Estadual de Educação é clara ao afirmar a necessidade de indicadores aptos a aferir “o alcance de suas diretrizes e a eficácia de suas metas e estratégias”, guardando compatibilidade com a capacidade de monitoramento e avaliação do quanto executado. Para o efetivo monitoramento dos Planos de Educação, é condição necessária a elaboração de indicadores específicos compatíveis com o descrito nas suas metas. (BAHIA, 2016).

A fim de que o Plano de Educação esteja em conformidade com as exigências legais, assinale-se que a Lei nº 12.527/2011 compromete os gestores públicos com a publicidade, a transparên-



cia e a disponibilização da informação de interesse público, de forma completa e tempestiva, independente de solicitações. Para que se atinja a acessibilidade à informação pública, dando conhecimento à sociedade acerca do cumprimento das ações e resultados dos planos de Educação, o seu monitoramento contínuo e permanente é fundamental. Desse modo, os indicadores relacionados às metas do PEE precisam ser objetivos, factíveis, relevantes e simples, permitindo a correta comunicação com a sociedade. Mais especificamente:

O importante é que o Plano deixe claro de onde partiu (diagnóstico), aonde quer chegar (metas), como quer fazer (estratégias) e como vai ser acompanhado (indicadores e processos de monitoramento e avaliação). (MEC/SASE, 2014b, p.19).

De forma a contribuir para a melhoria da qualidade técnica da execução e acompanhamento das metas, faz-se necessário que, além do aperfeiçoamento das metas e estratégias, o Estado disponha de estruturas, processos e instrumentos para o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados intermediários e finais do Plano, com o objetivo de redirecionar as estratégias da execução da política pública. Conforme orientações do Ministério da Educação, a partir da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Educação (SASE):

Cada ente federativo deverá estabelecer uma estrutura própria de acompanhamento e avaliação, visando a contribuir para a maior organicidade das políticas. Como diretrizes básicas destacam-se:

1. Criação, em cada ente federativo, de um sistema de monitoramento e avaliação do plano de Educação e estabelecimento dos mecanismos necessários à execução. [...] proceder às avaliações periódicas, providenciando condições para uma sistemática de coleta de informações e apuração de indicadores educacionais, orientadores do acompanhamento e da avaliação. [...] É importante ressaltar que, quanto mais claras forem elaboradas as metas, mais fácil será o seu monitoramento e avaliação [...];
2. Estabelecimento de estrutura própria para a sistemática produção de indicadores em articulação com o sistema de monitoramento e de avaliação previstos no plano, e com os mecanismos avaliativos do PNE, de modo a permitir um acompanhamento integrado das ações, políticas e programas, bem como a necessidade de ajustes a serem feitos e decisões a serem tomadas;

3. Realização de avaliações periódicas das metas e estratégias constantes do plano, bem como das orientações que visam à coleta sistemática de informações e apuração de indicadores educacionais [...];
4. Encaminhamento de relatórios de monitoramento da execução do plano ao Poder Legislativo, por intermédio de suas comissões, e ao Ministério Público, por meio de suas estruturas e agentes;
5. Empenho de cada ente federado na divulgação do plano e na progressiva realização de suas metas, para que a sociedade conheça amplamente o seu conteúdo e acompanhe sua execução. (MEC/SASE, 2014a, p. 17-18)

Desta forma, o ideal é que os indicadores de acompanhamento sejam definidos durante o processo de elaboração do Plano, permitindo a coleta das informações que irão compor a Linha de Base de referência para o acompanhamento dos resultados. Na sequência deve-se proceder a produção e coleta sistemática dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelos administradores públicos.

Neste contexto, em documento divulgado pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, intitulado “Monitoramento das Ações da SEC no PEE, 2017”³, são apresentadas as ações executadas pela Secretaria relativas ao acompanhamento e monitoramento do Plano Estadual, em consonância com as fragilidades apontadas pelo TCE/BA⁴.

Por fim, antes da apresentação das metas e dos indicadores associados, deve-se atentar para algumas fragilidades da estruturação das metas do PEE-BA, identificadas anteriormente, e que acabam por impactar fortemente na possibilidade de acompanhamento do alcance dos resultados pretendidos, a saber:

3 Apresentado ao TCE Bahia sob a forma de Anexo às respostas à Resolução nº 117/2018, Processo nº TCE/009313/2017 e Processo Destacado nº TCE/005346/2018 - Prestação de Contas 2017.

4 Para mais informações acerca das recomendações e determinações realizadas pelo TCE/BA para a área da Educação no âmbito do *Projeto Educação é da Nossa Conta*, verificar os acórdãos dos Processos: nº TCE/009204/2016, nº TCE/009313/2017, nº TCE/009586/2017, nº TCE/006802/2017, nº TCE/009427/2017, nº TCE/001259/2017, nº TCE/001099/2018, nº TCE/000838/2018, nº TCE/005346/2018, nº TCE/001602/2019, nº TCE/002387/2018, nº TCE/002835/2019, nº TCE/004140/2020.



1. As METAS e ESTRATÉGIAS do PEE-BA não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance;
2. Em várias METAS e ESTRATÉGIAS não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados;
3. Das 20 METAS do PEE-BA, em 12 não há explicitação de quais seriam as ações concretas para a sua execução e/ou não é informado o patamar que se pretende alcançar ao final do Plano. Este padrão repete-se para parte relevante das ESTRATÉGIAS, mesmo que estas representem a unidade de operacionalização das ações de governo;
4. Parte significativa das METAS e ESTRATÉGIAS do PEE-BA é meramente qualitativa, de difícil entendimento, delimitação ou mensuração.

Neste cenário, os reflexos negativos para o acompanhamento do PEE-BA a partir de indicadores específicos referenciados às suas metas são apresentados adiante. Como opção metodológica é realizada análise comparativa das metas do PNE com as do PEE-BA e seus indicadores associados, indicando as aproximações ou diferenças entre os mesmos.

3.1 INDICADORES DE MONITORAMENTO DO PEE-BA

Em processo de análise do Plano de Educação do Estado da Bahia 2016-2026, considerando as metas e estratégias traçadas para o estado, verificou-se, em um primeiro momento, que estas não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada, o caminho a ser seguido para identificação dos resultados esperados, quando estes são explicitados.

Apesar das dificuldades apresentadas, a SEC realizou esforço inicial para a proposição dos indicadores de monitoramento do PEE-BA. Uma vez identificadas as bases de dados⁵ necessárias

5 A SEC utilizou como principais fontes de dados o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além das informações coletadas nos sistemas informacionais da SEC, mais especificamente o Sistema de Gestão Escolar (SGE).



para a coleta das informações, foram gerados indicadores para 19 das 20 metas do PEE. Não obstante parte relevante do texto das metas do PEE-BA não corresponda ao texto das metas apresentadas para o PNE, buscou-se adaptar os indicadores das metas nacionais à representação do contexto regional.

Considerando as situações em que há divergência entre os indicadores das metas dos planos Estadual e Nacional, justifica-se:

1. Para as Metas 1, 2, 3, 8, 10 e 17 foram apresentados indicadores adicionais e mais adaptados ao contexto estadual que não encontram correspondentes nos indicadores de monitoramento das Metas do PNE;
2. Os indicadores disponíveis para o acompanhamento das metas do PNE são mais detalhados que aqueles apresentados para as metas do PEE-BA: Metas 4, 5, 6, 11 e 15;
3. A nomenclatura dos indicadores de acompanhamento das metas do PEE e PNE é a mesma, embora se notem diferenças na composição do indicador: Metas 7, 9, 12, 13, 14 e 16;
4. Os indicadores de acompanhamento das metas do PEE são diferentes daqueles utilizados para o monitoramento das metas do PNE: Metas 18 e 20;
5. Para a Meta 19 não existem fontes de dados disponíveis que permitam desagregar a informação para o nível estadual, impossibilitando a apresentação de um indicador.

Saliente-se que, em alguns casos, mesmo com nomenclaturas semelhantes, são verificadas diferenças metodológicas na estrutura dos indicadores do Plano Estadual, na comparação com aqueles utilizados pelo MEC/Inep para monitoramento do Plano Nacional. Discrepâncias relativas à escolha das variáveis utilizadas para o cálculo do indicador, às fontes de dados disponíveis e à periodicidade e/ou atualidade das informações.



Adicionalmente, para garantir maior precisão na interpretação das informações, cabe ressaltar que até o momento da publicação deste artigo a SEC não havia apresentado a linha de base dos indicadores propostos, os valores a serem alcançados pelo estado para a maioria das suas metas, ou os prazos de referência.

Finalmente, os textos das metas selecionadas⁶, os indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil (PNE-BR) e na Bahia (PNE-BA), os indicadores de acompanhamento do PEE-BA propostos pela SEC (PEE-BA) e os principais resultados são apresentados abaixo:

META 3: Ensino Médio

Além daqueles indicadores disponibilizados para o acompanhamento dos resultados estaduais das metas descritas no PNE, para o acompanhamento da Meta 3 do PEE, a SEC apresentou um novo indicador que não encontra correspondentes nos indicadores de monitoramento do PNE.

⁶ Conforme informações disponibilizadas no “Relatório de Monitoramento das Ações da Secretaria de Educação do Estado da Bahia no Plano Estadual de Educação (PEE) – Ano 2017” a SEC destaca as Metas 3, 11, 12, 13, e 14 como de competência exclusiva do Estado.



FIGURA 1 – Indicadores associados à Meta 3 do PNE e PEE

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 Junho 2014				Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016			
INDICADORES	META 3: Ensino Médio Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)			INDICADORES	META 3: Ensino Médio Expandir gradativamente o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE-BA, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento)		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS		NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
3A	Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica	População de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou que já concluiu a educação básica/Total da população de 15 a 17 anos) x 100	Pnad-c (IBGE)	3A	Taxa de escolarização líquida no ensino médio	(Matrícula no ensino médio da população na faixa etária de 15 a 17 anos/ População na faixa etária de 15 a 17 anos) x 100	Pnad (IBGE)
3B	Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa	(População de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou que já concluiu a escola básica/Total da população de 15 a 17 anos) x 100	Pnad-c (IBGE)	3B	Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta estabelecimento de ensino (Taxa de Atendimento)	(Matrícula da população na faixa etária de 15 a 17 anos/ População na faixa etária de 15 a 17 anos) x 100	Pnad (IBGE)
				3C	Matrícula inicial no Ensino Médio	Número absoluto de matrículas no ensino médio	Censo da Educação Básica (INEP)

Fonte: MEC/Inep (2020). SEC (2018). Elaboração da autora.

QUADRO 2 – Indicador 3A PNE e 3B PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2019	Prazo Meta
PNE BR	Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica	Pnad-c (IBGE)	2013 89,1%	92,9%	2016 100%
PNE BA			2013 88,5%	92,4%	2016 100%
PEE BA			2015 89,7%		Não há 100%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA, informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.



Os indicadores de acompanhamento das metas do PNE (3A) e PEE (3B) incluem de uma forma geral a população de 15 a 17 anos que frequenta a escola, em qualquer nível, e a população total de 15 a 17 anos completos. A Constituição Federal de 1988 assegura que todo cidadão tem o direito do acesso à escola e a finalidade da meta do PNE é, portanto, a universalização da Educação Básica para a população da faixa etária. No PEE-BA, no entanto, não é informado o prazo para a apresentação dos resultados da taxa de atendimento, limitando-o à informação do desejo de uma elevação gradativa.

QUADRO 3 – Indicador 3B PNE e 3A PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2019	Prazo Meta
PNE BR	Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa	Pnad-c	2013 65,1%	73,1%	2024 85%
PNE BA			2013 47,9%	59,3%	2024 85%
PEE BA			2015 55,6%		2026 85%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

Para o PNE (3B) e PEE-BA (3A), o indicador expressa a proporção de pessoas com idade entre 15 e 17 anos com acesso ao ensino médio em relação à população total nessa faixa etária. Tomando por exemplo os parâmetros apresentados no texto da Meta do PNE, são registrados prazos e os resultados esperados também no PEE.

Adicionalmente, para o acompanhamento da Meta 3 do PEE-BA, a SEC traz o indicador auxiliar “Matrícula inicial no Ensino Médio”, cuja fonte de dados é o Censo Educacional.



META 11: Educação Profissional

Os indicadores disponíveis para o acompanhamento da Meta 11 do PNE são em maior número e mais detalhados que aqueles apresentados pela SEC para o monitoramento do PEE-BA.

FIGURA 2 - Indicadores associados à Meta 11 do PNE e PEE

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 Junho 2014				Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016			
INDICADORES	META 11: Educação Profissional Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público			INDICADORES	META 11: Educação Profissional Ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS		NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
11A	Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio	Matrículas de educação profissional técnica de nível médio	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)	11A	Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico (EPT) de nível médio	Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico de nível médio	Censo da Educação Básica (Inep)
11B	Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio	$((\text{Matrículas Ano} - \text{Matrículas 2013 pública})/(\text{Matrículas Ano} - \text{Matrículas 2013 total})) \times 100$	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)	11B	Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico (EPT) de nível médio na rede pública	Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico de nível médio na rede pública	Censo da Educação Básica (Inep)
11C	Expansão acumulada da EPT de nível médio pública	$((\text{Matrículas Ano} - \text{Matrículas 2013 pública})/(\text{Matrículas 2013 pública} - 1)) \times 100$	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)				

Fonte: MEC/Inep (2020). SEC (2018). Elaboração da autora.

QUADRO 4 – Indicador 11A PNE e PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)	2013 1.602.946	1.874.974	2024 4.808.838
PNE BA			2013 92.170	145.021	2024 276.510
PEE BA			2015 114.131		Não há

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.
Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE.
A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador apresenta o número total de matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio e repete-se para os níveis federal e estadual. O PNE estabelece em sua meta que as matrículas de Educação Profissional Técnica devem ser triplicadas, garantida a qualidade da oferta, ao mesmo tempo em que o estado compromete-se, apenas, em ampliar as matrículas. Não há informação sobre a métrica ou os prazos para orientação da ação dos gestores públicos.

QUADRO 5 – Indicador 11B PNE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2013/2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)	2013 0,0%	75,7%	2024 50%
PNE BA			2013 0,0%	-	2024 50%
PEE BA			2015 0,0%		Não há 50%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora
Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE.
A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.



A Meta do PNE, também, no PEE-BA busca assegurar a qualidade da oferta e que, pelo menos, 50% da expansão das matrículas em Educação Profissional Técnica de nível médio ocorra no segmento público. O indicador descrito para o acompanhamento da meta do PNE é a proporção de matrículas no segmento público no total da expansão das matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio. A SEC propõe a substituição do indicador principal por um indicador auxiliar que, embora não permita avaliar o cumprimento da meta, fornece uma visão parcial do cumprimento da mesma, a saber: número absoluto de matrículas de Educação Profissional Técnica (EPT) de nível médio na rede pública.

QUADRO 6 – Indicador 11C PNE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2013/2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Expansão acumulada da EPT de nível médio pública	Censo da Educação Básica (Deed/Inep)	2013 0,0%	22,9%	2024 -
PNE BA			2013 0,0%	-	2024 -
PEE BA			2015 0,0%		Não há

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.
Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE
 A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador representa a expansão acumulada do número total de matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio na rede pública de ensino. Esse indicador refere-se, exclusivamente, ao monitoramento do segmento público, apresentando a sua expansão percentual acumulada, e é monitorado nos casos em que for registrada retração de matrículas, o que impossibilitaria o cálculo do indicador 11B. Em nível local, não há indicador assemelhado para o PEE-BA.

Mais uma vez, são verificados entraves importantes à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais implementadas e relativas ao acompanhamento dos resultados do PEE.

META 12: Educação Superior

Nas Metas 12, 13 e 14, a nomenclatura dos indicadores de acompanhamento das metas do PEE e PNE se aproximam, embora se verifiquem diferenças na composição dos indicadores.

FIGURA 3 – Indicadores associados à Meta 12 do PNE e PEE

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 Junho 2014			
INDICADORES	META 12: Educação Superior Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
12A	Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM)	(Total da população que frequenta cursos de graduação/ Total da população de 18 a 24 anos de idade) x100	Pnad-c (IBGE)
12B	Taxa líquida de escolarização na graduação (TLE)	(População de 8 a 24 anos que frequenta ou já concluiu cursos de graduação/ Total da população de 18 a 24 anos de idade)x 100	Pnad-c (IBGE)
12C	Percentual da expansão de matrículas no segmento público	(Variação das matrículas em cursosde graduação de IES públicas no período "t"/Variação total das matrículas em cursos de graduação no período "t")x100	Censo da Educação Superior (Deed/Inep)

Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016			
INDICADORES	META 12: Educação Superior Focalizar o crescimento gradativo da taxa líquida de matrícula na Educação Superior, a partir da vigência deste PEE - BA, de maneira que se atinja a taxa de 12% (doze por cento) em relação à população estimada de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos de idade no ano de 2025, contribuindo para equilibrar a meta nacional e, do mesmo modo, concentrar esforços para que a taxa bruta de matrícula se situe em torno de 30% (trinta por cento) nesse mesmo ano		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
12A	Percentual de expansão das matrículas em cursos de graduação no nível superior na rede pública	(Variação das matrículas públicas em cursos de graduação no período "t")/ (Variação total das matrículas de graduação no período "t")x100	DEED (INEP)
12B	Taxa de escolarização bruta na Educação Superior	(Matricula na educação superior/ População na faixa etária de 18 a 24 anos) x100	Pnad (IBGE)
12C	Taxa de escolarização líquida na Educação Superior	(Matricula na educação superior da população na faixa etária de 18 a 24 anos/ População na faixa etária de 18 a 24 anos)x 100	Pnad (IBGE)

Fonte: MEC/Inep (2020). SEC (2018). Elaboração da autora.



QUADRO 7 – Indicador 12A PNE e 12B PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM)	Pnad-c (IBGE)	2013 32,0%	37,4%	2024 50%
PNE BA			2012 ² 22,3%	28,3%	2024 50%
PEE BA			2015 -		2025 30%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE.

² Dado não disponível para 2013.

A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador tanto para o PNE (12A) quanto para o PEE (12B) representa a razão (expressa em percentual) entre o quantitativo de pessoas de qualquer idade que frequenta cursos de graduação e o total geral de pessoas entre 18 e 24 anos de idade, faixa etária de referência para frequentar esse nível de ensino. O indicador refere-se, exclusivamente, “às matrículas dos cursos de graduação em relação à população de referência, deixando de lado as matrículas na pós-graduação *stricto sensu*” (MEC/INEP, 2020, p. 504). A Taxa Bruta de Matrículas (TBM) é um indicador aproximado da oferta de cursos de graduação (sem levar em consideração as vagas ociosas), ou da capacidade de absorção do sistema educacional em determinado nível de ensino, portanto é um indicador de oferta, cujos prazos e resultados a serem alcançados estão registrados nos Planos de Educação analisados.



QUADRO 8 – Indicador 12B PNE e 12C PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base ¹	2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Taxa líquida de escolarização na graduação (TLE)	Pnad-c (IBGE)	2013 20,5%	25,5%	2024 33%
PNE BA			2012 ² 10,8%	16,4%	2024 33%
PEE BA			2015 -		2025 12%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE.

²Dado não disponível para 2013.

A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador representa a proporção da população de 18 a 24 anos de idade que teve acesso aos cursos de graduação (frequenta ou já concluiu) em relação ao total da população nessa faixa etária. A Taxa Líquida de Matrículas (TLM) é um indicador que busca medir o acesso aos cursos de graduação por aqueles que se encontram na idade prevista para cursá-los, ou seja, a adequação entre idade e nível de ensino. A Taxa Líquida de Escolarização (TLE) corresponde aos indicadores 12B e 12C para as metas do PNE e PEE, respectivamente, e é um aperfeiçoamento daquele indicador que considera, também, o percentual da população que está dentro da idade de referência, porém já concluiu o nível de ensino em questão. Ambos estão explicitados nos textos das metas, com informações adicionais dos prazos e das metas.



QUADRO 9 – Indicador 12C PNE e 12A PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2012/2018	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Percentual da expansão de matrículas no segmento público	Censo da Educação Superior (Deed/Inep)	2013 0,0%	12,7%	2024 40%
PNE BA			2013 ² 0,0%	-	2024 40%
PEE BA			2015 0,0%		Não há

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE.

²Dados divulgados apenas para a Base 2012.

A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador expressa a participação percentual das IES públicas na expansão total das matrículas de graduação em um dado período. O PNE define em sua meta que, pelo menos, 40% da expansão de matrículas na Educação Superior ocorra na rede pública; para isto, é necessário calcular a variação das matrículas em cursos de graduação de IES públicas em um período específico na comparação com a variação total das matrículas de graduação no mesmo período: indicador 12C. A descrição da Meta do PEE não faz referência a este objetivo, embora a SEC traga proposta de indicador assemelhado para o monitoramento do objetivo, o indicador auxiliar 12A: Percentual de expansão das matrículas em cursos de graduação no nível superior na rede pública.



META 13: Titulação de Professores da Educação Superior

FIGURA 4 – Indicadores associados à Meta 13 do PNE e PEE

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 Junho 2014				Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016			
INDICADORES	META 13: Titulação de Professores da Educação Superior Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores			INDICADORES	META 13: Titulação de Professores da Educação Superior Elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS		NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
13A	Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior.	(Docentes com mestrado ou doutorado na educação superior/ Total de docentes na educação superior)x100	Censo da Educação Superior (Deed/Inep)	13A	Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior	(Número de docentes com mestrado ou doutorado na Educação Superior/Número total de docentes na Educação Superior)x100	DEED (Inep)
13B	Percentual de docentes com doutorado na educação superior	(Docentes com doutorado na educação superior/Total de docentes na educação superior)x100	Censo da Educação Superior (Deed/Inep)	13B	Percentual de docentes com doutorado na educação superior	(Número de docentes com doutorado na Educação Superior/Número total de docentes na Educação Superior)x100	DEED (Inep)

Fonte: MEC/Inep (2020). SEC (2018). Elaboração da autora.

QUADRO 10 – Indicador 13A PNE e PEE

Indicador		Fonte de Dados	Data Linha Base	2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior	Censo da Educação Superior	2013 71,8%	81,3%	2024 75%
PNE BA			2012 ² 63,8%	81,0% ²	2024 75%
PEE BA			2016 ² 76,2%		2026 75%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE e PEE, respectivamente.

² Para o nível Estadual os dados estavam disponíveis apenas para os anos de 2012, 2016 e 2018.

A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.



O indicador representa a proporção de docentes com mestrado ou doutorado na Educação Superior em relação ao total de docentes nesse nível de ensino. Quanto ao filtro relativo à situação do vínculo docente em relação à IES, foram considerados apenas os docentes categorizados como “em exercício”, tendo em vista que a meta, claramente, se refere apenas ao “corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior” (MEC/Inep, 2020, p. 512). A meta do PNE, repetida no PEE, busca ampliar a qualidade da Educação Superior e estabelece que a proporção de mestres e doutores, em efetivo exercício, no conjunto do sistema da Educação Superior deve ser ampliada para 75%.

Destaca-se que, embora se verifique maior precisão dos compromissos firmados nesta meta do PEE-BA, os dados deixam clara a sua subestimação, uma vez que já no primeiro ano de operacionalização do Plano (2016) os resultados esperados já tinham sido alcançados.

A situação descrita, acima, revela o desafio colocado aos formuladores de políticas públicas na elaboração de metas condizentes com a realidade na qual há pretensão de interferência. Neste caso, a Meta 13 apresentada está obviamente subestimada. As metas devem ser tangíveis e elaboradas segundo diagnóstico possibilitado pelo conhecimento da linha de base do indicador de acompanhamento dos resultados e, conforme legislação (BRASIL. Lei nº 13.005/2014), não inferior ao estipulado no PNE para a maioria dos casos.



QUADRO 11 – Indicador 13B PNE e PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2019	Prazo ¹ Meta
PNE BR	Percentual de docentes com doutorado na Educação Superior	Censo da Educação Superior	2013 33,8%	44,1%	2024 35%
PNE BA			2012 ² 26,5%	42,0% ²	2024 35%
PEE BA			2016 ² 36,2%		2026 35%

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.
Nota: ¹Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE e PEE, respectivamente.
²Para o nível Estadual os dados estavam disponíveis apenas para os anos de 2012, 2016 e 2018.
A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

O indicador informa a proporção de docentes com doutorado na Educação Superior em relação ao total de docentes nesse nível de ensino. A finalidade apresentada nas metas do PNE e PEE é a de que, no mínimo, 35% do corpo de docentes em efetivo exercício no conjunto do sistema da Educação Superior deve ser de doutores.



META 14: Pós-graduação

FIGURA 5 – Indicadores associados à Meta 14 do PNE e PEE

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 Junho 2014				Lei Estadual nº. 13.559 de 11 de maio de 2016 Plano Estadual de Educação 2016 – 2026 Maio 2016			
INDICADORES	META 14: Pós-graduação Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores			INDICADORES	META 14: Pós-graduação Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 1.900 (um mil e novecentos) mestres e 500 (quinhentos) doutores, de maneira contínua e gradativa		
	NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS		NOMENCLATURA	FÓRMULA DE CÁLCULO	FONTE DE DADOS
14A	Títulos de mestrado concedidos por ano no País	Somatório do número de títulos de mestrado (acadêmico e profissional) concedidos em cada programa a cada ano	Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes)	14A	Número Absoluto de Títulos de Mestres concedidos por ano	Número total de titulados em nível de mestrado	Geocapes
14B	Títulos de doutorado concedidos por ano no País	Somatório do número de títulos de doutorado concedidos em cada programa a cada ano	GSistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes)	14B	Número Absoluto de Títulos de doutorado concedidos por ano	Número total de titulados em nível de doutorado	Geocapes

Fonte: MEC/Inep (2020). SEC (2018). Elaboração da autora.

QUADRO 12 – Indicador 14A PNE e PEE

Indicador		Fonte de Dados	Data Linha Base	2018¹	Prazo Meta
PNE BR	Títulos de mestrado concedidos por ano no País	Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes)	2013	64.432	Ano/2024 60.000
PNE BA			-		
			2013	2.527	Não há
PEE BA			2015		Ano/2026 1.900
			-		

Fonte: MEC/Inep (2020). Elaboração da autora.

Nota: ¹O último ano da série divulgada.

A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.



QUADRO 13 – Indicador 14B PNE e PEE

Indicador		Fonte de Dados	Linha Base	2018 ¹	Prazo ² Meta
PNE BR	Títulos de doutorado concedidos por ano no País	Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes)	2013 -	22.901	Ano/2024 25.000
PNE BA			2013 -	725	Não há
PEE BA			2015 -		Ano/2026 500

Fonte: MEC/Inep (2016). Elaboração da autora.
Nota: ¹Novembro de 2017.
²Por não ter sido estipulado o prazo no texto da meta, adotou-se o último ano de vigência do PNE e PEE, respectivamente.
A sigla PNE BR refere-se aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas no Brasil, PNE BA, aos indicadores de acompanhamento do PNE para a execução das metas na Bahia, e PEE BA informa sobre os indicadores propostos pela SEC para o acompanhamento do PEE/BA.

Os indicadores 14A e 14B trazem o quantitativo de títulos de mestrado e doutorado concedidos, anualmente, nesta ordem. Os resultados esperados são informados nos textos das metas dos Planos de Educação em análise.

4 CONSIDERAÇÕES

Para o Plano Estadual de Educação da Bahia, a incongruência entre o que exige a lei e o que foi apresentado até o momento compromete a realização do que foi planejado. De uma forma geral, as metas e estratégias do PEE-BA fazem remissão àquelas encontradas no PNE, entretanto seus descritores, em muitos casos, não permitem uma associação direta com o cumprimento dos objetivos do Plano Nacional. Um dos principais passos para compatibilidade dos planos é que tanto as metas quanto as estratégias devem ser elaboradas de forma a permitir o seu entendimento, encadeamento, mensuração e acompanhamento.



No que se refere à estruturação, no Plano Estadual se destaca a necessária construção de instrumentos de acompanhamento e monitoramento da execução das metas e estratégias traçadas para o estado. Em complemento, a inexistência de produção de informações estruturadas através de indicadores impossibilita o acompanhamento, monitoramento das ações previstas no PEE e avaliação do alcance dos resultados pretendidos.

Ressalte-se que o esforço realizado no intuito de estabelecer indicadores para o acompanhamento das metas do PEE-BA não foi acompanhado até o momento pela publicação dos resultados a serem alcançados pelo estado para a maioria das suas metas, ou mesmo o prazo para que estes sejam apresentados. Como já apontado pelo TCE/BA, para que se possa avaliar o efeito das ações de política pública em execução e corrigir eventuais distorções de implementação, é importante que a definição e a construção dos indicadores de acompanhamento estejam baseadas em informações completas, quais sejam: linha de base, ou índice de referência, índices esperados ao longo de cada ano e índice ao final da ação. Estes elementos são extremamente necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais, dando às metas as condições que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento.

Como se vê, a efetividade das políticas públicas não depende apenas da alocação de recursos, mas também da gestão dos objetivos, neste caso metas e estratégias, constantes no Plano Estadual de Educação da Bahia.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016.** Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026. Disponível em: <<http://institucional.educacao.ba.gov.br/plano-estadual-de-educacao-0>>. Acesso em: 4 jun. 2021.

BAHIA. Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC). **Relatório de Monitoramento das**



Ações da Secretaria de Educação do Estado da Bahia no Plano Estadual de Educação (PEE)
– Ano 2017. Salvador, SEC/BA, maio 2018. 274 p.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 162, de 13 de dezembro de 2018**. Altera o Anexo I da Resolução nº 82/2017 do TCE/BA, que aprovou o Plano de fiscalização da educação - “Educação é da Nossa Conta” para o período de 2016-2026. Disponível em: < https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_162_2018.pdf > . Acesso em: 4 jun. 2021

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 082, de 13 de julho de 2017**. Aprova o Plano de fiscalização da educação - “Educação é da Nossa Conta” para o período de 2016-2026. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_082_2017.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.



Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm > . Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm > . Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação**, 2014a. Disponível em:< http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf >. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília: SASE, 2014b. Disponível em:< http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf >. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **PNE em movimento**: caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF >. Acesso em: 4 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, set. 2020. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/6975249/Relat%C3%B3rio+do+3%C2%BA+Ciclo+de+Monitoramento+das+Metas+do+Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/4259eed4-ce87-46c7-b5bb-a9e09dee5abb?version=1.0> > . Acesso em: 4 jun. 2020.





III Seminário Nacional Educação é da Nossa Conta reforça peso da eficiência no investimento em Educação (2020).
Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA





1ª Coletânea de Documentos do Projeto Educação é da Nossa Conta, instituída por meio da Resolução Normativa TCE/BA nº 086, de 15 de dezembro de 2020

