

Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o seu acompanhamento pelo Tribunal de Contas Da União¹

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Antônio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)

Suelayne Lima da Paz

Universidade Estadual de Goiás (Brasil)

Resumo

A fiscalização dos recursos públicos tem se constituído em um dos eixos da política educacional brasileira. Esse entendimento vem norteando as ações do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação PNE, 2014-2024 [PNE]. Este artigo objetiva abordar essa temática e se estrutura em três seções: a primeira discute a função do TCU como órgão de controle externo no acompanhamento do PNE; a segunda coloca em destaque a metodologia utilizada para acompanhar o PNE; a terceira apresenta resultados do 4º Relatório de Acompanhamento do PNE, produzido no âmbito do TCU. Utilizou-se como procedimento de pesquisa a análise documental e consulta à base de dados do TCU. A conclusão traz à lume a importância do monitoramento e da avaliação do PNE por órgãos de controle externo para os formuladores de políticas públicas como o TCU, tendo em vista a necessidade da sociedade acompanhar as ações desenvolvidas e os resultados alcançados pelo mencionado plano.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Plano Nacional de Educação. Monitoramento. Avaliação.

National education plan (2014-2024) and its monitoring by the federal court of accounts

Abstract

The supervision of public resources has become one of the axes of Brazilian educational policy. This understanding has been guiding the actions of the Federal Court of Accounts (TCU, in Portuguese abbreviation) regarding the monitoring of the National Education Plan (2014-2024) [PNE, in Portuguese abbreviation]. This article aims to address this issue and is structured in three sections: the first discusses the role of the TCU as an external control body in monitoring

the PNE; the second highlights the methodology used to monitor the PNE; the third presents the results of the 4th PNE Monitoring Report, produced within the TCU. The research procedure used was document analysis and consultation to the database on the TCU's website. The conclusion brings to light the importance of monitoring and evaluation of the PNE by external control bodies to public policy makers as the TCU, in view of the need for civil society to monitor the actions taken and the results achieved by the mentioned plan.

Keywords: Federal Court of Accounts. National Education Plan. Monitoring. Evaluation.

El plan nacional de educación (2014-2024) y su acompañamiento por el tribunal de cuentas de la unión

Resumen

La fiscalización de los recursos públicos se ha convertido en uno de los ejes de la política educativa brasileña. Ese entendimiento viene orientando la actuación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, abreviación en portugués) en lo que se refiere a la fiscalización del Plan Nacional de Educación (2014-2024) [PNE, abreviación en portugués]. Este artículo pretende abordar esa cuestión y está estructurado en tres secciones: la primera discute el papel del TCU como órgano de control externo en el seguimiento del PNE; la segunda destaca la metodología utilizada para el seguimiento del PNE; la tercera presenta los resultados del 4º Informe de Acompañamiento del PNE, elaborado en el seno del TCU. El procedimiento de investigación utilizado fue el análisis documental y la consulta a la base de datos del TCU. La conclusión trae a la luz la importancia del monitoreo y evaluación del PNE por órganos de control externos para los formuladores de políticas públicas como el TCU, ante la necesidad de la sociedad de acompañar las acciones emprendidas y los resultados alcanzados por el mencionado plan.

Palabras clave: Tribunal de Cuentas de la Unión. Plan Nacional de Educación. Monitoreo. Evaluación.

Introdução

A política educacional brasileira, no contexto da nova gestão pública, tem assumido uma configuração caracterizada, sobretudo, pelo acompanhamento e pela fiscalização dos recursos públicos. Com fulcro nessas diretrizes, a gestão desses serviços tem como referência uma nova forma de controle, deslocando o eixo dos processos para os resultados. Esse desenho de encaminhamento conforma um plano de estrutura organizacional baseado na descentralização dos processos e na busca por uma maior participação do setor privado e das organizações da sociedade civil na gestão das políticas

(Brasil, 1995). Essa matriz vem norteando as ações do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação (2014-2024), competência que lhe foi atribuída pelo Acórdão 528/2015 e aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário.

Este artigo tem como objetivo abordar essa temática e se estrutura em três seções, assim configuradas: a primeira discute a função do TCU como órgão de controle externo no acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE); a segunda coloca em destaque a metodologia utilizada para acompanhar o PNE; a terceira apresenta alguns resultados do 4º Relatório de Acompanhamento do PNE, produzido no âmbito do TCU com relevo para o período da pandemia da Covid-19. O texto destaca a importância do acompanhamento e do monitoramento das ações do Plano Nacional de Educação (2014-2024) pelo TCU, que tem procurado divulgar, a partir de relatórios, os resultados das ações implementadas e sugerir medidas para redimensionar as ações do Ministério da Educação MEC, buscando aumentar a efetividade das metas do PNE e atendendo, portanto, as exigências de transparência da Nova Gestão Pública.

A função do Tribunal de Contas como estratégia de acompanhamento das políticas educacionais

3

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão que auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento, na fiscalização e na execução financeira, contábil, operacional e patrimonial dos recursos públicos no Brasil. Criado pela Constituição Federal (CF) de 1988, teve a sua funcionalidade descrita, notadamente, no Artigo 71. Nesse artigo, foi exarado que: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988). Dentre o conjunto de funções estabelecidas nesse artigo, merece realce o especificado nos Incisos VI e VII, transcritos abaixo:

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões,

sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (Brasil, 1988).

Nos termos supracitados, a CF atribuiu ao TCU a função de fiscalização e de controle das contas públicas. Por conseguinte, essa instituição assumiu um substantivo protagonismo na Administração Pública brasileira. Com ações de controle alinhadas em larga medida aos padrões internacionais, como o da *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), o TCU adota, em seus documentos, o conceito de gestão vinculado à ideia de boas práticas da Nova Gestão Pública.

É importante realçar que a Nova Gestão Pública tem no *accountability* sua base conceitual de responsabilização dos agentes públicos, com cerne na avaliação, na prestação de contas e na responsabilização, que na maioria das políticas educacionais tem sido neoconservadora, explicitando um processo “[...] hierárquico-burocrático ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas [...]” (Afonso, 2012, p. 472). Esse modelo de gestão voltado para o controle reduz, sobremaneira, a gestão pública às práticas de controle de riscos.

4

Contudo, embora se faça a crítica ao *accountability* recorrente nas políticas educacionais, reconhece-se a necessidade de regulação e transparência da ação pública. Esta deve primar pela transparência de ações e a necessária prestação de contas, a qual pode ser baseada em “[...] procedimentos e instrumentos de avaliação múltiplos, mais sofisticados e diversificados [...]” (Afonso, 2012, p. 477), tendo por base práticas democráticas. A responsabilização seria o contrapondo na Gestão Pública à culpabilização dos agentes públicos, compondo um quadro de gerenciamento com informações e justificativas realista-propositivas, baseadas no coletivo.

No contexto da gestão pública, o TCU tem um papel de modelagem das políticas públicas brasileiras, devido ao seu escopo de atuação ser amplo com recomendações, incluindo, inclusive, a previsão de sanções aos gestores públicos. Sua função avança na dimensão de intervenção, sendo explicitada no Artigo 71 da CF de 1988, cuja atribuição foi exarada no inciso VIII nos seguintes termos: “[...] aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (Brasil, 1988, p. 62).

Com papel estratégico no acompanhamento de políticas públicas – por aplicar condicionantes legais que cobram o atendimento de diretrizes –, as concepções e práticas do TCU acabam sendo indutoras de um modelo de políticas públicas. Portanto, atentar-se para suas definições é identificar apontamentos necessários que compõem seu arcabouço teórico-conceitual, tornando-se importante para compreender a Gestão Pública no âmbito das orientações e prescrições do Congresso Nacional.

No escopo das formulações do TCU, as políticas públicas são consideradas as ações realizadas por um governo, ou melhor, são as ações intervencionistas, bem como as diretrizes que tratam, ou não, de problemas públicos, abrindo precedente para a não ação, desde que sejam problemas públicos previstos em Lei (Brasil, 2020, p. 13). Para o TCU, problemas públicos “[...] se caracterizam essencialmente por serem problemas que os governos tomaram para si o seu tratamento (seja na forma de ação ou de deliberada não-ação”.

A abordagem da política pública como um processo de embates, interesses e negociações entre agentes, grupos e instituições do Estado e da sociedade civil com projetos de sociedade em disputa, como argumenta Azevedo (2004), não parece ser o cerne adotado pelo TCU. Embora pondere que há pressões e interesses diversos presentes nas decisões políticas, ao evocar o Artigo 37 da CF de 1988, o Tribunal argumenta, ainda, que os critérios sociais e morais devem ser assumidos em conformidade com os valores democráticos para as políticas públicas exercerem seu papel social (Brasil, 2020).

No âmbito do acompanhamento de políticas educacionais, notadamente do Plano Nacional da Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024), o TCU focou na análise dos eventos de riscos com uma metodologia específica detalhada nos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário (2016), que será descrita na seção seguinte deste artigo.

No entanto, destacamos que a metodologia utilizada no acompanhamento do PNE 2014-2024 é pormenorizada no Referencial de Controle de Políticas Públicas (Brasil, 2020). O mencionado documento é apresentado como um apoio para avaliar o nível de maturidade das políticas públicas brasileiras. Conta, ainda, com definições conceituais, técnicas e quadros de auditoria que reafirmam os parâmetros do gerencialismo na gestão pública

para a indução de boas práticas na administração pública baseada no GUID 9020 da *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai).

Trata-se de um documento extenso que orienta como gerenciar uma política pública desde o diagnóstico do problema, passando pela sua institucionalização e culminando na sua avaliação. Indica seis etapas distintas que se desdobram em processos internos de auditoria e na indução de boas práticas. Assim, o Referencial é apresentado como a síntese do trabalho do TCU nos últimos anos de acompanhamento, controle e fiscalização de políticas públicas e demonstra o entendimento amplo sobre Gestão Pública.

Nesse contexto, observa-se que, ao monitorar o PNE 2014-2024 e outras políticas educacionais, o TCU construiu um modelo de gerenciamento que reverbera na própria concepção de política educacional, seus princípios e prioridades. No caso do PNE, suas metas e estratégias foram submetidas a uma metodologia de acompanhamento discutida a seguir de forma detalhada.

6

Metodologia utilizada pelo TCU para acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação e sua relação com a Nova Gestão Pública

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, caracteriza-se como plano de Estado, expressando uma proposta de política pública para a educação brasileira e instituindo metas e objetivos para a sua consecução. Para alguns analistas de políticas públicas, como Saraiva (2006, p. 29), pode ser entendida como “[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social”.

No campo conceitual, cabe registrar, ademais, a posição de Lascoumes e Le Galès (2012), que expressam um posicionamento segundo o qual a política pública pode ser entendida como uma ação desenvolvida por uma autoridade (só ou em parceria). Ela tem o objetivo de solucionar dada situação percebida como um problema e, portanto, possui intencionalidade e pretende dar uma resposta a um problema público, abarcando múltiplos atores.

Qualquer reflexão que tome como referência um desses conceitos evidencia que o acompanhamento e a avaliação são etapas importantes da implementação de uma política pública e têm como objetivo verificar a eficiência, a eficácia e a transparência das ações realizadas. Draibe (2001) argumenta que os objetivos mais imediatos da política podem, ainda, impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, as quais possibilitem corrigir os rumos de um programa. Cabe registrar que no atual contexto a avaliação das políticas públicas tem se consubstanciado, tomando como referencial as orientações da Nova Gestão Pública, que redimensionam, inclusive, a própria natureza da política.

Em acordo com essa perspectiva gerencial, o art. 5º, I a IV, da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024, atribuiu a cinco instâncias a responsabilidade pelo monitoramento contínuo das metas e avaliações periódicas do plano (Brasil, 2014). São elas: o MEC; a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o CNE; e o Fórum Nacional de Educação (FNE).

Essas definições colocam em destaque o papel do controle externo no acompanhamento e na avaliação do PNE. Partindo desse entendimento, ressalta-se o papel do TCU, que, desde a década de 1980, vem exercendo a função de órgão auxiliar do Congresso Nacional nas Auditorias Operacionais ou de Desempenho. Bastos (2002) ressalta o pioneirismo do TCU, ao trazer para o Brasil a modalidade de controle que tem assumido relevante papel na modernização das instituições públicas em países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá, entre outros, no âmbito da Nova Gestão Pública. Segundo a autora,

Essa modalidade de auditoria baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (accountability), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. A auditoria operacional ocupa-se, portanto, da avaliação de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência, e se as atividades e os programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas (Bastos, 2002, p. 7).

Em atendimento a essas prescrições normativas, a avaliação e o acompanhamento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2024) passaram a ser de responsabilidade do TCU, órgão que fiscaliza a aplicação dos recursos públicos por parte dos governantes, assumindo, portanto, a função de órgão de controle e de prestação de contas à sociedade. No contexto da Nova Gestão Pública, esse processo tem sido utilizado como forma de os governos modelarem sistemas e promoverem práticas de responsabilização de gestores públicos, prestação de contas, regulação da atividade privada e controle social.

Como órgão de controle externo, o TCU, nas suas normativas, prescreve no respectivo Regimento Interno, Artigo 241, as funções de acompanhamento e de fiscalização, estabelecendo que elas devem realizar-se de forma concomitante à execução de atos de gestão. O mencionado artigo explicita que o acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para

8

I – Examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – Avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (Tribunal de Contas da União, 2018).

Cabe lembrar que o acompanhamento do PNE 2014-2024, pelo TCU, teve início no ano de 2015, quando, ao apreciar o Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) de 2014, proferiu o Acórdão 528/2015, determinando, no seu item 9.5, à Secretaria-Geral de Controle Externo que

[...] institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar (Tribunal de Contas da União, 2015).

Posteriormente, por meio dos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, o TCU aprovou a metodologia para esse acompanhamento, partindo da premissa de que era necessário identificar eventos de risco que pudessem impactar negativamente na consecução do PNE. Nesse sentido, estabeleceu uma metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024, averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário).

A reorganização das metas e estratégias do PNE seria feita a partir da detecção desses riscos, que orientariam a tomada de decisão sobre as ações planejadas e as principais ações de controle na área de educação. A metodologia seguida pelo TCU prevê a publicação de relatórios periódicos, com o intuito de comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional (CN) os esforços despendidos pelo Tribunal na fiscalização do PNE.

O Plano de Acompanhamento proposto pelo TCU tinha como objetivo geral instituir um processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do PNE 2014-2024 ao longo da sua vigência (item 9.5 do Acórdão TCU 258/2015-Plenário). Esse acompanhamento seria baseado em quatro princípios básicos: a) *foco em risco* – o acompanhamento e a avaliação do PNE devem se apoiar em um método que permita a identificação de riscos associados às suas metas e estratégias; b) *seletividade* – diz respeito à seleção de temas que serão avaliados prioritariamente, tendo em vista que são multifacetados, assim como à capacidade institucional do TCU de proceder essa avaliação e à responsabilidade de outros entes federados no acompanhamento das metas do PNE (2014-2024); c) e *acompanhamento* – que deve agregar transparência e valor ao ciclo de monitoramento do PNE, lançando luz sobre a eficácia do plano e comunicando suas conclusões à sociedade; d) obedecer ao princípio da descentralização da gestão educacional no Brasil, notadamente, quanto à educação básica, considerando que algumas estratégias ou ações de controle poderão demandar o estabelecimento de parcerias ou acordos de cooperação com outros tribunais de contas brasileiros, para aumentar a repercussão e a efetividade do trabalho de acompanhamento (TCU, 2015).

Considerando a complexidade do Plano Nacional de Educação, por abranger diversos componentes do sistema educacional brasileiro, a metodologia implementada pelo TCU, em uma primeira fase, agrupou as

20 metas e as 254 estratégias nas seguintes categorias: a) infraestrutura e aparelhamento de unidades de ensino; b) formação e valorização de profissionais da educação e de profissionais técnico-administrativos; c) apoio ao educando/aluno; d) apoio à família do estudante; e) organização, estruturação, revisão e disponibilização de currículos, conteúdos, métodos e materiais educativos; f) gestão escolar; g) gestão dos sistemas de ensino; h) regulação da educação; i) avaliação educacional (TCU, 2015).

A segunda etapa da metodologia proposta pelo TCU consistiu em otimizar o trabalho de acompanhamento, atuando seletivamente em assuntos prioritários a cada ano. Isso implicou fazer escolhas estratégicas a partir da formação de juízo sobre materialidade, relevância e vulnerabilidade de cada meta e estratégias associadas. Segundo o TUC (2015), a relevância é um critério que busca valorar, nas metas do PNE, aspectos como: a) importância relativa da estratégia no contexto em que a meta está inserida; b) perfil e cobertura da população beneficiada; c) prioridade dada ao assunto na agenda política do governo, nos planos e orçamentos públicos e em acordos internacionais; d) nível de importância atribuído por especialistas e stakeholders consultados; e) discussão do tema em fóruns, conselhos, conferências e comissões do Congresso Nacional; e f) presença do tema na mídia.

10

A materialidade, segundo o TCU (2015), se expressa no volume de recursos envolvidos em determinado contexto. A previsão e a execução da despesa orçamentária (volume de recursos orçados, empenhados e efetivamente pagos) são exemplos de indicadores de materialidade.

O critério de vulnerabilidade destaca situações ou fatores adversos que limitam ou podem vir a limitar o alcance dos resultados pretendidos pela meta ou o não cumprimento dentro do prazo estipulado. Destacam-se, entre outras, as metas repisadas que não foram alcançadas no PNE anterior (2001-2010); a evolução dos indicadores – tendências ou riscos de que a meta não será alcançada ou será atingida com desempenho bastante heterogêneo entre as unidades da Federação –; a falta de indicadores ou de informações confiáveis ou atualizadas sobre a execução da estratégia; e a falta de clareza sobre responsabilidade.

O critério de agregação de valor está relacionado à produção de novos conhecimentos e de perspectivas que o acompanhamento do Tribunal

pode proporcionar sobre o objeto de controle, inclusive quanto à proposição de recomendações ou determinações.

O fluxo de trabalho proposto pelo TCU (2015) contempla desde a coleta de dados e informações que agreguem conhecimento prospectivo de prioridades, metas, indicadores, responsabilidades institucionais, alocação de recursos orçamentários, iniciativas, ações e resultados alcançados relativos à implementação do PNE, até o desenvolvimento de atividades mais complexas, que envolvem aplicação de técnicas de identificação e classificação de riscos e realização de pesquisas, entrevistas e debates com gestores, especialistas e segmentos organizados da sociedade interessados e envolvidos no tema.

Essa ação do TCU de acompanhamento e avaliação do PNE contou com a utilização das tecnologias para ampliar o acesso às informações e implementar um novo modelo de gestão pública com o uso das plataformas digitais. O primeiro instrumento, que estava previsto para ser entregue em 2016, trata-se da internalização e sistematização do uso avançado de base de dados em educação para apoio às atividades de controle externo conduzidas pela SecexEducação e demais unidades que lidam com o tema.

O segundo projeto também se relaciona com o uso de ferramentas de tecnologia da informação. A SecexEducação iniciou, em 2014, a construção do Dashboard da Educação, que se trata de uma versão inicial de ferramenta que possibilita apresentar informações úteis para o controle da Função Educação, provenientes de diversas bases de dados disponíveis.

O uso de plataformas digitais pode ser considerado, segundo Araújo e Maia (2014), uma das mais significativas ações da administração pública na atualidade, alcançando resultados positivos em termos de organização de informação, redução de custos, aumento de transparência e redução do potencial de corrupção.

Em síntese, é possível indicar que o modelo de avaliação e acompanhamento do PNE proposto pelo TCU se enquadra nas bases conceituais da nova gestão pública, na medida em que procura racionalizar os gastos e aumentar a eficiência dos resultados, utilizando, para isso, o planejamento estratégico e a gestão de riscos.

Acompanhamento do 4º Ciclo: o foco nos efeitos da Covid-19 e repercussões nas metas do PNE

12

O acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo TCU, como já assinalado, teve início no ano de 2015, conforme dispôs o item 9.5 do Acórdão 528/2015, o qual determinou a propositura de método e procedimentos a serem empregados pelo Tribunal no acompanhamento contínuo, regular e sistêmico do Plano. Até a presente data (maio de 2023) foram realizados em (quatro) 4 relatórios. O primeiro relatório apresentou uma visão geral do cumprimento das metas do Plano até os anos de 2017/2018. O segundo, além de oferecer uma visão geral da evolução do cumprimento das metas e estratégias do referido Plano, aprofundou as análises quanto às seguintes metas previstas no PNE: Meta 4 – educação especial; Meta 18 – plano de carreira dos profissionais da educação; e Meta 19 – gestão democrática. O terceiro relatório de acompanhamento teve o objetivo de avaliar a atuação do Ministério da Educação (MEC) no que tange à coordenação de estratégias que promovam a cooperação federativa em prol do atingimento das metas. A quarta edição, objeto central deste artigo, buscou focar nas ações realizadas pelo Ministério da Educação que tiveram como objetivo reduzir os efeitos da pandemia de Covid-19 na área educacional, em especial na educação básica.

É importante considerar que as análises feitas pelo TCU procuraram avaliar os impactos provocados pela Covid-2019 no sistema educacional, os quais perduraram até o ano de 2021. Não há avaliação nos relatórios sobre as metas 12, 13 e 14, que tratam da educação superior. No relatório do 4º ciclo, o TCU procura responder a uma questão norteadora: em que medida as ações adotadas pelo MEC estão sendo exitosas para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia da Covid-19 na educação básica, considerando as diretrizes do PNE? Essa indagação procurou ser respondida tendo como suporte a metodologia adotada para o acompanhamento do PNE, que se preocupou com o planejamento estratégico e a gestão de risco, tendo em vista que, segundo o TCU, não era possível desconsiderar a crise gerada pela pandemia para os sistemas educacionais e os impactos negativos para o alcance do cumprimento das metas do PNE.

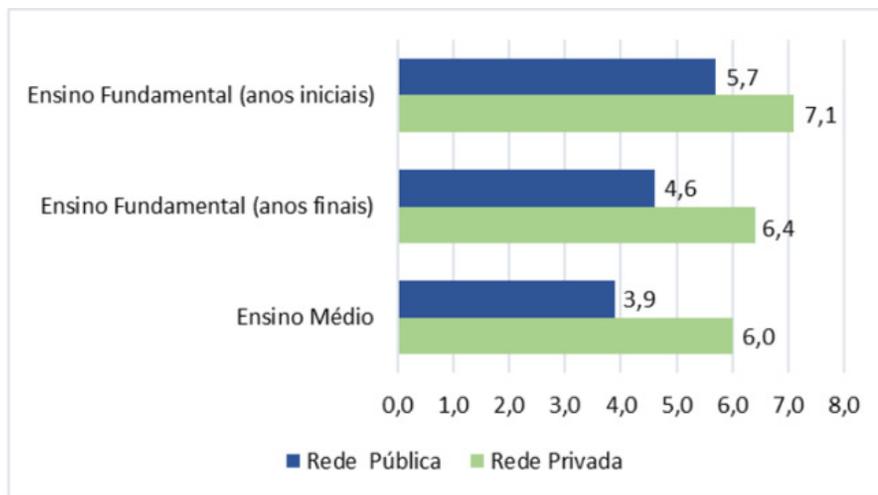
Algumas tendências gerais são apresentadas no 4º Relatório de acompanhamento quanto às metas do PNE. As análises apresentadas até

então evidenciam as dificuldades de atendimento das metas do PNE, agravadas pela crise da Covid-19. Segundo o Relatório do 4º Ciclo (TCU, 2020), o longo período sem aulas presenciais influenciou negativamente na aprendizagem dos alunos, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelas redes de ensino, principalmente, no que concerne à ausência de aulas presenciais e à continuidade do ensino remoto durante a pandemia.

O Parecer CP/CNE nº 5, de 28 de abril de 2020, prevendo a possibilidade de longa duração da suspensão das atividades escolares presenciais por conta da pandemia, já fazia algumas previsões desanimadoras. Nesse sentido, previa que os sistemas educacionais teriam que enfrentar a dificuldade para reposição, de forma presencial e integral, das aulas suspensas; os retrocessos do processo educacional e da aprendizagem dos estudantes submetidos a longos períodos sem atividades educacionais regulares; os danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda; e, de modo geral, o abandono e o aumento da evasão escolar.

Uma das metas do PNE mais impactadas pela pandemia da Covid-19 foi a Meta 7, que tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e atingir as médias nacionais estipuladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2014). As médias nacionais previstas para o IDEB, em 2021, seriam 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e 5,3 para o Ensino Médio.

Gráfico 1 – Comparação entre o IDEB 2019 da rede pública e da rede privada de ensino



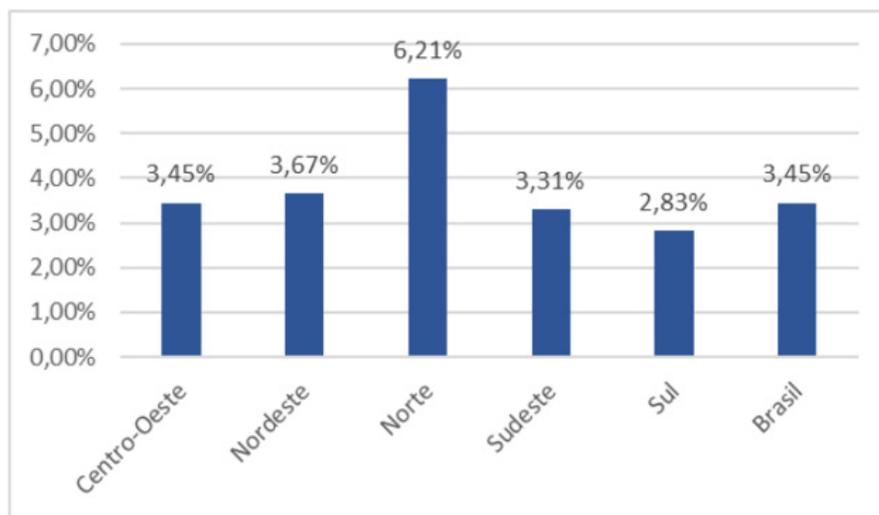
Fonte: TCU (2020).

14

Os resultados mostram que somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental o sistema educacional público chegou mais perto de atingir a meta, com um índice de 5,7, enquanto a rede privada ultrapassou o índice estabelecido. Nos anos finais dessa etapa de ensino, o Ideb na rede pública atingiu 4,6 e a rede privada ultrapassou a meta prevista, com 6,4. Nos anos finais do Ensino Médio, a rede pública ficou aquém da meta, apresentando o pior resultado. Desse modo, os reflexos da pandemia podem provocar retrocesso nos resultados já alcançados nos anos iniciais do Ensino Fundamental e aumentar ainda mais o déficit para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio.

No que se refere à Meta 2, que se propõe a “[...] universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024 [...]” (Brasil, 2014), o relatório mostra que no ano de 2020 havia, no país, um número significativo de alunos que, além de não terem concluído a educação básica, o que já é grave, não estavam nem frequentando a escola. Essa situação pode ser observada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com educação básica incompleta que não estavam frequentando a escola (%) em novembro de 2020



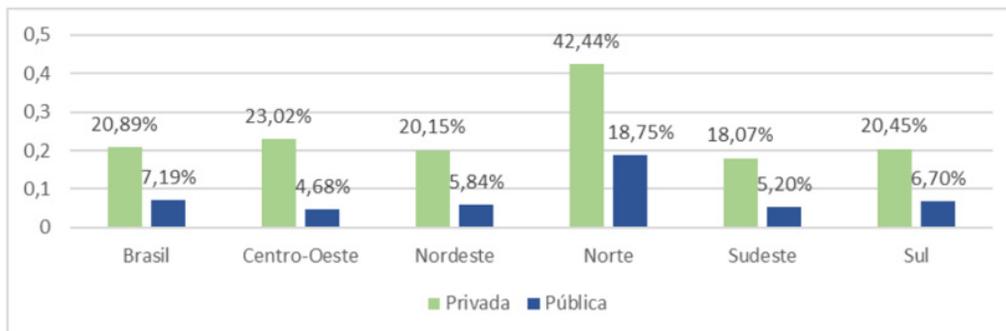
Fonte: TCU (2020).

15

No Brasil, o número de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com educação básica incompleta que não estavam frequentando a escola chegava, no ano de 2020, a 3,45%. Entre as regiões, a região Norte é a que detém o maior percentual, chegando a 6,21% de alunos fora da escola, seguida da região Nordeste, com 3,67%. A região com menor número de alunos nessa situação e mais perto de atingir a Meta é a região Sul, com apenas 2,83% de alunos fora da escola.

Um outro registro importante do 4º Relatório do TCU foi a diferença de frequência às aulas presenciais entre as redes pública e privada. Ao avaliar a frequência em aulas presenciais de alunos de 6 a 17 anos, por instância administrativa de ensino, no ano de 2020, no auge da pandemia, verifica-se que os prejuízos no campo educacional foram enormes, principalmente tendo em vista que as aulas presenciais são consideradas fundamentais para a formação da cidadania e do conhecimento. Os dados registrados no Gráfico 3 ilustram essa situação.

Gráfico 3 – Distribuição de alunos de 6 a 17 anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar (%)



Fonte: TCU (2020).

16

No Brasil, na rede pública de ensino, no ano de 2020, havia apenas 7,19% de alunos frequentando as aulas presenciais, enquanto na rede privada esse índice chegava a 20,89%. A região Norte aparece com um índice de 42,44% de alunos da rede privada que frequentavam aulas presenciais, e somente 18,75% da rede pública (em uma diferença de 23,69%). Em seguida, o Centro-Oeste tinha 23,02% de alunos em aulas presenciais na rede privada e, na rede pública, apenas 4,68%, representando uma diferença de 18,34%. A região Nordeste apresenta o terceiro maior índice de desigualdade de acesso de alunos às aulas presenciais (14,31%). Na rede privada, são 20,15% e, na pública, apenas 5,84%. O Sudeste apresenta um índice de participação de alunos em aulas presenciais, na rede privada, de 18,07% e, na rede pública, de 5,20% (diferença de 12,87%), configurando-se, portanto, na menor disparidade entre as redes administrativas. A região Sul apresenta uma frequência na rede privada de 20,45%, já na rede pública, de 6,7% (diferença de 13,755).

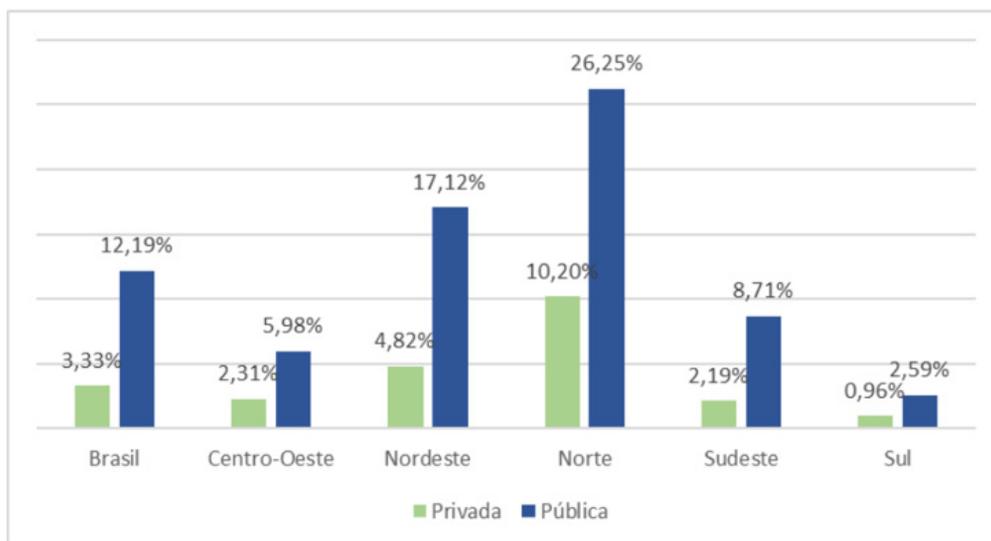
Dessa forma, fica evidente que, no contexto da pandemia da Covid-19, tanto as redes públicas quanto as redes privadas foram impactadas no que concerne às possibilidades de acesso dos alunos às aulas presenciais, mas cabe registrar que os estudantes matriculados na rede pública, conforme evidenciam os dados, foram os mais atingidos. Vários fatores podem ser apresentados como explicativos dessa situação, entre eles a falta: de estrutura econômica das famílias para fazer frente às exigências da pandemia; recursos

tecnológicos e de internet de qualidade para que os alunos pudessem participar das aulas; material pedagógico adequado para o acompanhamento dos conteúdos curriculares; e, profissionais capacitados para lidar com a nova modalidade de ensino e aprendizagem.

Os dados evidenciam que a rede pública foi mais impactada com a Covid-19 do que a rede privada, refletindo, portanto, o aumento do fosso entre as populações mais frágeis da sociedade que, notadamente, frequentam a escola pública.

Outro aspecto considerado nessa reflexão se refere à maneira como as redes públicas e privadas lidaram com o problema do ensino e da aprendizagem na pandemia. As formas adotadas foram diversificadas e variaram de acordo com a região e com o município. Muitos alunos não chegaram a ter atividades escolares no ano de 2020, o que pode ser evidenciado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de alunos de 6 a 17 anos que não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa, por região e por rede, em novembro de 2020



Fonte: TCU (2020).

O Gráfico 4 mostra o percentual de estudantes de 6 a 17 que responderam que, no ano de 2020, não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa (aulas *on-line*, deveres, estudo dirigido etc.). No Brasil, o percentual de alunos da escola pública chegou a 12,19% e o da escola privada, a 3,33%. Desse total, o maior percentual se concentra na região Norte, que apresentou na rede pública um percentual de 26,25%, e na escola privada, 10,20%. Outra região bastante prejudicada foi a região Nordeste, onde, na rede pública, o índice chegou ao patamar de 17,22%, enquanto na escola privada apenas 4,87% de alunos não tiveram atividades para realizar em casa.

O relatório registra que, no contexto pandêmico, os jovens das classes baixas viram aumentar o *gap* social que separa as diferentes classes sociais de forma exponencial. A falta de equipamentos adequados em casa, como computadores e celulares, foi um dos principais problemas enfrentados durante a suspensão das aulas presenciais. Esses fatores vão impactar de maneira substantiva no alcance de todas as metas e estratégias do PNE (2014-2024). O não atingimento das metas do PNE (2014-2024) e a pouca evidência de que isso possa ocorrer no período previsto (2024) são um indicador da não priorização do campo educacional e da falta de uma ação mais orgânica do MEC para mitigar todos os problemas surgidos na pandemia.

Certamente, essa fragilidade da consecução do PNE foi impactada pela pandemia da Covid-19, mas a não concretização de muitas de suas metas está vinculada, fortemente, à ausência de uma política consistente de gestão e financiamento da educação no país. Não restam dúvidas de que as estratégias políticas tomadas no período 2019/2022 tiveram efeitos negativos na viabilização das metas do PNE (2014-2024).

Considerações Finais

Em todas as metas analisadas pelo TCU, detectou-se que houve durante a pandemia da Covid-19 um retrocesso na qualidade e nos índices educacionais em todo o país. Os dados mostram que os estudantes, especialmente os da rede pública, tiveram mais dificuldades em lidar com os problemas da pandemia, o que indica um provável aumento das

desigualdades educacionais entre a rede pública e a rede privada e entre as regiões, com um destaque negativo para as regiões Norte e Nordeste. O entendimento do Relatório do TCU é o de que se faz necessário que as autoridades fiquem mais atentas para as diferenças regionais, que tendem a aumentar, ainda mais, com a pandemia, necessitando que as orientações para ações suplementares e redistributivas considerem tais discrepâncias. Registra-se também a baixa capacidade do MEC em formular e coordenar ações direcionadas a mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19 na educação básica, o que pode balizar falhas no planejamento estratégico do MEC, e que a sua gestão não contemplou os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia no setor educacional. Nesse sentido, faz-se necessário indicar falhas na atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais.

Segundo o relatório, não houve priorização de ações de reorientação estratégica pela alta administração do Ministério da Educação, o que levou a ações sem centralidade prioritária para o enfrentamento da crise, agravando os efeitos nocivos da pandemia na educação básica, com reflexos nas redes de ensino estaduais e municipais.

Registra-se a importância do monitoramento e da avaliação do PNE por órgãos de controle externo aos formuladores de políticas públicas como o TCU, tendo em vista a necessidade da sociedade civil de acompanhar as ações desenvolvidas e os resultados alcançados por uma política pública tão importante como a educação.

19

Nota

1. Este artigo foi elaborado tomando por base o Banco de Dados organizado no âmbito da pesquisa “Expansão e Qualidade da Educação Superior no Contexto do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): Transições Políticas, Novos modos de Regulação e Perspectivas de Controle Social”, financiada pelo CNPq e desenvolvida em cooperação entre as Universidades Federais de Goiás e do Rio Grande do Norte.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 maio 2023.

ARAÚJO, Cláudia da Luz Brant; MAIA, Luiz Cláudio Gomes. Gestão pública e o governo eletrônico: estudo sobre sítios institucionais de Prefeituras no Estado de Minas Gerais. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. Florianópolis, n. 10, p. 76-103, 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas São Paulo: Autores Associados, 2004.

BASTOS, Gloria Maria da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditorias operacionais e avaliação de programas governamentais. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, n. 92, abr./jun. 2002. Disponível em: <file:///D:/Users/Cabral/Downloads/816-Texto%20do%20artigo-1613-1-10-20151015.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor**: Reforma do aparelho do Estado. Brasília, dez. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

20 BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Pleno/Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 5, de 28 de abril de 2020**. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Parecer-cne-cp-005-2020-04-28.pdf> Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Boletim do Tribunal de Contas da União especial, ano 37, nº 24. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de acompanhamento: proposta de metodologia para acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024** (item 9.5 do acórdão 528/2015-plenário). Compatibilidade de objetivos e premissas.

Aprovação. Determinações. Ciência. Disponível em: urn:lex:br:tribunal. contas.uniao;plenario:acordao:2016-04-06;795 Acesso em: 10 mar. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUC-SP 2001.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA; Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

Prof.ª Dr.ª Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)
Programa de Pós-Graduação em Educação
Grupo de Pesquisa Políticas de Educação Superior (GPES/CNPq)
Orcid id: 0000-0001-6740-6257
E-mail: aldacastro01@hotmail.com

21

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)
Centro de Educação
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação
Grupo de Pesquisa Política e Gestão da Educação
Orcid id: 0000-0001-7506-0807
E-mail: acabraln@yahoo.com.br

Prof.ª Dr.ª Suelayne Lima da Paz
Centro de Ensino em Rede da Universidade Estadual de Goiás (Brasil)
Orcid id: 0000-0002-7651-1697
E-mail: suelayne.paz@ueg.br

Recebido 8 jul. 2023
Aceito 13 ago. 2023