

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.350/2015-6

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade: Ministério da Educação e Cultura (atual Ministério da Educação).

Responsáveis: Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) e Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE 2014-2024. PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS. CONFECÇÃO DA MATRIZ DE CONTROLE PARA O BIÊNIO 2017/2019. APROVAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, acolhida por seus dirigentes.

“I. INTRODUÇÃO

Em sessão ordinária de 6/4/2016, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme consignado no item 9.1 do Acórdão 795/2016, aprovou metodologia de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, consoante sistemática de trabalho apresentada pela Secretaria da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) no Capítulo III e no Apêndice A da instrução que integra a peça 3 do TC 011.350/2015-6.

2. Conforme destacado no Voto condutor do Acórdão 795/2016-Plenário, de autoria da Ministra Ana Arraes, relatora do processo:

‘A metodologia sugerida pela SecexEducação merece elogios pela qualidade técnica. Na verdade, tem o mérito de conseguir definir, de forma sistematizada, organizada e clara, o trabalho a ser desempenhado não só para acompanhamento do PNE, mas para balizar a atuação daquela unidade técnica como um todo. A partir dessa sistematização, ficará mais objetiva a escolha dos trabalhos a serem realizados para alcançar os objetivos do controle nessa área de atuação. (...) Saber como andam as ações governamentais para alcançar esse objetivo vai contribuir para identificar gargalos e delinear medidas para sua solução.’

3. A complexidade da tarefa de acompanhar o PNE evidente pela abrangência das metas e estratégias daquele Plano, que abarca todos os níveis e modalidades de ensino, desde a creche à universidade, além de temas específicos como educação inclusiva, formação de professores e plano de carreira, investimento público em educação e gestão democrática. Essa abrangência, conforme enfatizado no primeiro relatório de acompanhamento do PNE 2014-2024 elaborado pelo Tribunal, expõe a necessidade de envolvimento e de compromisso de gestores de todas as esferas de governo, tanto para execução quanto para acompanhamento do Plano.

4. Como destacou a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial) em seu pronunciamento no processo (peça 6 do TC 011.350/2015-6):

‘(...) o sistema de Controle Externo deve dar uma resposta à altura da complexidade e da importância que a matéria requer. Ao apreciar a estratégia para acompanhamento do PNE, o TCU consolida, pelo exemplo, sua natural liderança nessa discussão.’

5. Consoante metodologia aprovada pelo Acórdão 795/2016-Plenário, o acompanhamento a ser realizado pelo TCU, seguirá cinco premissas de atuação, a fim de conceder visão sistêmica e crítica da execução do PNE: a) foco em risco; b) seletividade; c) agregação de valor e transparência; d) caráter preventivo; e) cooperação com tribunais de contas brasileiros.

6. O presente trabalho, denominado 2º Relatório de Acompanhamento do PNE 2014-2024, objetiva atender o comando do item 9.5 do Acórdão 795/2016-Plenário, que restituiu o processo à SecexEducação para continuação do trabalho de acompanhamento do PNE 2014-2024 e cumprimento ao cronograma de atividades previsto na Seção III.5 da primeira instrução elaborada por aquela unidade técnica. O mencionado cronograma previa que até 31/3/2016 fossem elaborados a primeira versão da Matriz de Controle do PNE e o plano de acompanhamento identificando objetos de controle que devem receber acompanhamento destacado pelo TCU durante o biênio 2016-2017.

7. O fluxo operativo e os principais instrumentos que referenciam a elaboração deste trabalho e a confecção deste relatório encontram-se esquematizado na figura a seguir:

Figura 1 – Fluxo operativo e principais instrumentos que norteiam o acompanhamento do PNE pelo TCU:



Elaboração: SecexEducação/TCU.

8. Ao longo deste trabalho, representantes da SecexEducação tiveram a oportunidade de participar de reuniões promovidas pelo grupo de trabalho designado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para discutir e viabilizar estratégias e ações no sentido de dar cumprimento às diretrizes de controle externo constantes da Resolução Atricon 3/2015, que tratam do acompanhamento dos planos de educação nacional e subnacionais.

II. MATRIZ DE CONTROLE – CRITÉRIOS E ATRIBUTOS

9. A matriz de controle tem por objeto de estudo as metas e as estratégias do PNE. Busca-se, a partir do preenchimento e da pontuação de atributos constantes dessa matriz, sistematizar, orientar e, dentro do possível, objetivar a seleção e priorização de metas e estratégias no rol das ações de controle levadas a cabo anualmente pelo Tribunal. As metas e estratégias pré-selecionadas com base nos critérios definidos na matriz de controle deverão ser acompanhadas com mais atenção pelo Tribunal.

10. Periodicamente, a matriz de controle deverá de ser revalidada pela SecexEducação, verificando, a partir de estudos e pesquisas, tratamento de dados, informações e evidências obtidas junto a gestores, resultados de trabalhos realizados e, em especial, consulta a especialistas e atores-chaves, o nível de progresso do Plano e as situações críticas, de modo a subsidiar a decisão quanto à permanência ou não das estratégias na lista de prioridades e à inclusão de outras. Sugere-se que a periodicidade da revalidação da matriz de controle seja bianual.

11. Optando-se pela revalidação bianual, seriam elaboradas, ao longo de ciclo de vigência do PNE 2014-2024, cinco matrizes de controle, notadamente relacionadas aos biênios 2016-2017 (abordada neste trabalho), 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023 e 2024-2025, com as quatro primeiras sendo mais seletivas quanto ao esforço do controle em analisar e fiscalizar temas, áreas ou assuntos de maior significância, e a última sinalizando para um trabalho mais denso e amplo, que envolverá diagnóstico quanto ao cumprimento integral do Plano e a revisão da metodologia a ser adotada no acompanhamento do plano decenal que vier a ser aprovado em seguida.

12. Os critérios de pontuação sugeridos na matriz de controle guardam relação com as diretrizes estabelecidas pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (p.ex., ISSAI 100, 400 e 3000) e pelo próprio Tribunal (Resolução TCU 257/2013): assuntos relevantes e estratégicos; materialmente

significativos; que apresentem problemas ou riscos quanto ao alcance dos resultados; e que agreguem valor perante a atuação do controle externo. Esses critérios estão fortemente relacionados, contudo cada um deles conta com atributos próprios e diferenciados de pontuação. Além disso, de modo a facilitar o agrupamento e enquadramento das 254 estratégias em que se desdobram as 20 metas do PNE 2014-2024, a matriz de controle apresenta, em suas duas colunas iniciais de classificação, uma proposta de categorização para cada estratégia, com base em dimensões associadas à qualidade da educação – abrangência e nível.

13. O detalhamento e os resultados do preenchimento da versão 1.0 da matriz de controle, referente ao biênio 2016-2017, encontram-se nos Apêndices A, B e C deste relatório. Nas seções a seguir, é feita breve caracterização dos critérios, dos atributos e da pontuação que constam da matriz.

II.1. Categorização das estratégias

14. O processo de categorização das estratégias do PNE objetivou, em sua essência, agrupar assuntos semelhantes ou análogos tendo por base o texto descritor de cada estratégia. Trata-se de facilitar e sintetizar a comunicação no que tange à finalidade ou aos elementos e conteúdo de cada estratégia, segundo critérios previamente estabelecidos. Um dos requisitos da categorização é o de que as categorias sejam válidas, exaustivas e homogêneas.

15. A intenção foi definir as categorias *a priori*, embasando-se em referências aplicadas, sugeridas ou documentadas pelo Ministério da Educação. Nessa primeira versão da matriz de controle, adotou-se como referencial para a categorização das estratégias do PNE, com algumas adaptações, as dimensões presentes no documento intitulado “A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições”, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007. Os autores da publicação definiram as dimensões tendo por base a revisão de estudos, avaliações e pesquisas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Bando Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de diversos especialistas e do próprio Inep.

16. Segundo o documento produzido pelo Inep, a qualidade da educação envolve condições intra e extraescolares. Essas condições “afetam, sobremaneira, os processos educativos e, portanto, a aprendizagem dos estudantes, daí porque tais dimensões devem ser efetivamente consideradas no estabelecimento de políticas educativas (...)” (INEP, 2007).

17. A dimensão extraescolar é enfocada a partir de dois componentes. O primeiro, relacionado ao capital econômico, social e cultural, das famílias e dos alunos, na aprendizagem escolar e na trajetória escolar e profissional dos estudantes, que se denomina de “nível do espaço social”. O segundo componente, denominado de “nível do Estado”, abrange a garantia do direito de acesso à educação, a definição e efetivação de diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais para os diferentes níveis e modalidades de educação, a produção de estatísticas e de avaliações educacionais, e a existência e efetivação de programas suplementares ou de apoio pedagógico. (INEP, 2007).

18. Tendo por base essa conceituação, optou-se por desmembrar a dimensão intraescolar em cinco categorias de classificação na matriz de controle: a) Espaço social (capital econômico, social e cultural do aluno e de seus familiares); b) Estado I (garantia de acesso à educação como direito do indivíduo e dever do estado); c) Estado II (padrões mínimos de qualidade, diretrizes curriculares, direitos e objetivos de aprendizagem); d) Estado III (estatísticas, avaliações, exames, indicadores educacionais); e) Estado IV (programas suplementares e de apoio pedagógico).

19. A dimensão intraescolar contempla aspectos relacionados com: a infraestrutura e as características da escola; o ambiente educativo e o clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação da comunidade escolar; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; e o acesso, a permanência e o sucesso do indivíduo na escola (INEP, 2007).

20. Tendo por base a conceituação apresentada na publicação do Inep, optou-se por desmembrar a dimensão intraescolar em quatro categorias de classificação na matriz de controle: a) Sistema/rede de ensino (custo-aluno, instalação, equipamento, material didático, acessibilidade); b) Escola (gestão e organização do trabalho escolar); c) Professor/outras profissionais (formação, carreira e ação pedagógica); d) Aluno (permanência na escola, desempenho escolar e processo de aprendizagem).

21. A seguir, apresenta-se quadro síntese com as categorias adotadas para classificar as 254 estratégias do PNE na matriz de controle e a conceituação resumida de cada dimensão de qualidade, por abrangência e nível considerado.

Abrangência	Nível	Características
Extraescolar	Espaço social (capital econômico, social e cultural do aluno e de seus familiares)	Estratégia relacionada ao acesso a bens culturais e tecnológicos, aos hábitos de leitura, ao ambiente familiar, às atividades extracurriculares, a políticas públicas e programas compensatórios, e ao enfrentamento de questões como violência, drogas, sexualidade, desestruturação familiar, trabalho infantil e racismo.
	Estado I (garantia de acesso à educação como direito do indivíduo e dever do Estado)	Estratégia relacionada com a oferta de vagas, o mapeamento de demanda, a busca ativa e o acesso e a equidade de atendimento nos diversos níveis e modalidades de ensino.
	Estado II (padrões mínimos de qualidade, diretrizes curriculares, direitos e objetivos de aprendizagem)	Estratégia relacionada ao estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e a definição e efetivação de diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais para os níveis, ciclos ou modalidades de educação, com o objetivo de promover o desenvolvimento de capacidades e de competências gerais e específicas.
	Estado III (estatísticas, avaliações, exames, indicadores educacionais)	Estratégia relacionada à implementação, organização e manutenção de sistemas de informações e estatísticas educacionais, de avaliações voltadas a aferir aspectos relacionados ao desempenho escolar, de avaliações de cursos e instituições, e realização de exames nacionais.
	Estado IV (programas suplementares e de apoio pedagógico)	Estratégia relacionada à existência e efetivação de programas suplementares ou de apoio pedagógico, tais como: financiamento estudantil, livro didático, merenda escolar, transporte escolar, saúde do escolar, segurança na escola, dentre outros.
Intraescolar	Sistema de ensino (custo-aluno, gestão financeira e administrativa da rede, instalação, equipamento, material didático, acessibilidade)	Estratégia relacionada com a definição de parâmetros custo-aluno, a gestão financeira e administrativa das redes de ensino, a instalação, manutenção e condições de funcionamento de unidades de ensino, envolvendo espaço físico, materiais, equipamentos, serviços oferecidos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, dentre outros.
	Escola (gestão e organização do trabalho escolar)	Estratégia relacionada ao ambiente organizacional da escola, às condições de gestão, à prática pedagógica, aos espaços coletivos de decisão, ao projeto político-pedagógico da escola e a participação e integração da comunidade escolar.
	Professor/outras profissionais (formação, carreira e ação pedagógica)	Estratégia relacionada à formação e qualificação do quadro de profissionais, estruturas salariais, carreiras profissionais, condições de trabalho e práticas educativas.
	Aluno (permanência na escola, desempenho escolar e processo de aprendizagem)	Estratégia relacionada às condições de permanência na escola face à diversidade socioeconômica e cultural dos indivíduos, ao engajamento do estudante no processo educativo, à garantia de desempenho satisfatório dos estudantes e aos processos avaliativos centrados no acompanhamento do aluno.

Tabela 1 – Dimensões de qualidade da educação adotadas para a categorização das estratégias do PNE.
 Fonte: adaptado de INEP, 2007. Elaboração: SecexEducação/TCU.

22. A partir dessa categorização, foi possível identificar melhor o perfil das 254 estratégias do PNE (Tabela 2). Quanto à abrangência das estratégias, a predominância, ainda que pequena, foi para o eixo intraescolar (132 estratégias, 52%), que incorpora fatores associados às ações da escola em relação ao desempenho escolar dos seus alunos: infraestrutura física, equipamentos e materiais escolares; organização e gestão da escola; trabalho pedagógico; formação e remuneração do docente; engajamento do estudante no processo educativo.

23. No eixo extraescolar (122 estratégias, 48%), a ênfase recai sobre a garantia de acesso à educação como direito do indivíduo e dever do Estado, mostrando clara preocupação do plano com a mudança de uma realidade brasileira marcada pela desigualdade socioeconômica de regiões, localidades e segmentos sociais, que se reflete nos indicadores educacionais quando analisados de modo desagregado. Por isso, 55% das estratégias categorizadas na matriz de controle como sendo extraescolar estão associadas às metas de universalização do atendimento educacional à população de crianças e jovens no ensino regular, de elevação da escolaridade média da população, de redução do analfabetismo absoluto e funcional na população de quinze anos ou mais de idade e de expansão das matrículas na educação profissional.

Tabela 2 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo “dimensões de qualidade”.

Categorização		Quantidade de estratégias	% sobre total
Abrangência	Intraescolar	132	52%
	Extraescolar	122	48%
Nível	Estado I (garantia de acesso à educação como direito do indivíduo e dever do Estado)	53	21%
	Sistema de ensino (custo-aluno, gestão financeira e administrativa da rede, instalação, equipamento, material didático, acessibilidade)	53	21%
	Estado III (estatísticas, avaliações, exames, indicadores educacionais)	31	12%
	Escola (gestão e organização do trabalho escolar)	30	12%
	Professor/outras profissionais (formação, carreira e ação pedagógica)	26	10%
	Aluno (permanência na escola, desempenho escolar e processo de aprendizagem)	22	9%
	Estado IV (programas suplementares e de apoio pedagógico)	18	7%
	Estado II (padrões mínimos de qualidade, diretrizes curriculares, direitos e objetivos de aprendizagem)	13	5%
	Espaço social (capital econômico, social e cultural do aluno e de seus familiares)	8	3%

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

24. Convém ressaltar que a classificação feita pela equipe de acompanhamento levou em consideração o texto descritor da estratégia. Essa percepção inicial poderá ser ajustada em virtude de percepções colhidas com gestores e especialistas.

II.2. Relevância

25. A relevância é o critério de análise que busca levantar a importância relativa das metas e estratégias em estudo, independentemente de sua materialidade. Nessa primeira versão da matriz de controle, o critério de relevância foi pontuado a partir de dois atributos: a) prioridades e agenda do governo federal (extra PNE); b) superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos sociais vulneráveis, precarizados ou com necessidades especiais). Um terceiro atributo previsto na matriz de controle, e que será pontuado no decorrer do acompanhamento do PNE, trata de incorporar e pontuar as prioridades declaradas por especialistas ou segmentos atuantes na área educacional, por meio de consulta à opinião, agenda ou reivindicação de *stakeholders* relevantes.

II.2.1. Prioridades e agendas do governo federal (extra PNE)

26. O primeiro atributo pontuado no critério Relevância enfoca as questões educacionais de interesse da sociedade que estão em debate público e são valorizadas na agenda do governo federal, por meio de declarações de prioridades nos orçamentos públicos e em outros planos que não o PNE. Nessa primeira

versão da matriz de controle, foram destacadas as estratégias que guardam relação com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). A pontuação seguiu o parâmetro definido na Tabela 3.

Tabela 3 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de relevância “prioridades e agendas do governo federal, extra PNE”.

Prioridades e agendas do governo federal, extra PNE (estratégia está diretamente associada às prioridades declaradas pelo governo federal no Plano Brasil Sem Miséria - PBSM).	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
		Sim - PBSM

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

27. O PBSM, lançado pelo governo federal em junho de 2011, traça como objetivo superar a extrema pobreza no país. O Plano contempla cerca de cem ações que se organizam em três eixos: a) garantia de renda; b) acesso a serviços públicos; c) inclusão produtiva. Conforme destacado na mensagem que acompanha esse plano, a pobreza não se resume somente a questão de renda, envolvendo outras dimensões como segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho. A área de educação é abordada em dois componentes do plano:

a) Brasil Sem Miséria na Cidade: gerar ocupação e renda para os mais pobres, entre 18 e 65 anos de idade. Entre as ações apontadas tem-se cursos de qualificação profissional (oferta de cursos por meio das escolas técnicas, pelo Sistema S e outras redes);

b) ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas prioritárias do Mapa da Pobreza. Entre as ações vinculadas à educação encontram-se Brasil Alfabetizado, Mais Educação e Educação Infantil.

II.2.2. Superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos específicos)

28. Na educação brasileira, o acesso ao ensino fundamental e médio deve ser acessível a qualquer pessoa, independente da sua idade, do seu nível de renda ou de sua condição social. A pré-escola, etapa da educação infantil, também se tornou obrigatória para crianças de quatro e cinco anos de idade. Trata-se, portanto, de políticas universais de atendimento. A universalização está confirmada no art. 208, I e II, da Constituição Federal, no artigo 4º, I, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional – LDB) e também é destacada nas metas 1, 2, 3 e 4 do PNE 2014-2024.

29. O Brasil, apesar de ter melhorado muitos de seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda se encontra bastante aquém dos países mais desenvolvidos, em todos os níveis educacionais. Há desigualdades profundas quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados de alunos ricos e pobres, de brancos e negros e de residentes em áreas urbana e rural. As disparidades de cobertura também são visíveis entre regiões e unidades federativas.

30. As assimetrias existentes na sociedade brasileira são fatores que interferem na produção da exclusão escolar. Os mais excluídos são as crianças e os adolescentes negros, os pobres, aqueles oriundos de famílias cujos pais ou responsáveis têm pouca escolaridade, os que moram na zona rural, os quilombolas, os indígenas, e os com deficiência ou em conflito com a lei (RONCA, 2015).

31. A superação das desigualdades educacionais exige estratégias que conduzam ao paradigma da equidade, ou seja, busquem ações afirmativas e ações focalizadas no interior de políticas públicas universais. As ações focalizadas são dirigidas a grupos ou setores da população que cumprem com determinada característica ou condição, definidas, por exemplo, segundo sexo, idade, raça/etnia ou renda. As características ou condições não são excludentes, pois podem ser combinados entre si de modo a gerar ações ainda mais focalizadas por parte do Estado (CASTRO, 2002). A focalização, nesse caso, funciona como ação reparatória, necessária para restituir a grupos sociais específicos o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Sem uma política focalizada nesses grupos, os direitos constitucionais ou legais tornam-se letra morta ou se cumprirão em um horizonte temporal muito distante (KERSTENETZKY, 2006).

32. A focalização da ação estatal no campo educacional pode ser entendida, portanto, não como uma negativa ao princípio da universalização, mas sim como instrumento para garantir que o acesso à educação se faça com igualdade de oportunidades e de forma equitativa. O PNE sinaliza com essa preocupação ao longo de suas metas e estratégias, a exemplo da Meta 8, que aponta para o aumento dos anos de estudo de grupos específicos. Em 2024, as populações do campo, a 25% mais pobre e da região de menor escolaridade terão de ter, ao menos, doze anos de ensino. A meta prevê também a necessidade de igualar a escolaridade entre negros e não negros.

33. Nesse sentido, justifica-se incluir como atributo do critério Relevância a pontuação das estratégias com base na sua vinculação à priorização de grupos sociais vulneráveis, precarizados ou com necessidades especiais. A pontuação seguirá os parâmetros definidos na Tabela 4.

Tabela 4 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de relevância “Superação de desigualdades educacionais”.

Superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos específicos).	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Sim	5 (cinco pontos)
Obs.: As estratégias das metas 4 e 8 foram todas pontuadas neste atributo, por se tratar de meta focada em públicos específicos. Meta 4: alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Meta 8: população de 18 a 29 anos residentes no campo, na região de menor escolaridade no Brasil, que compõe o extrato dos 25% mais pobres e negros.		

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

34. A preocupação com a superação das desigualdades também se faz presente em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na área de educação. São exemplos de metas que permeiam compromissos assumidos pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1990: a) universalização do acesso à educação básica na idade apropriada; b) equidade de gênero (superar todos os obstáculos que impedem a participação ativa de meninas e mulheres no processo educativo); c) eliminação de preconceitos e estereótipos de qualquer natureza; d) atenção a grupos excluídos (pobres; crianças de rua; populações das periferias urbanas e zonas rurais; nômades; trabalhadores migrantes; povos indígenas; e minorias étnicas raciais); e) atendimento de pessoas com necessidades educacionais especiais. Atenção especial também deve ser dada a adultos que não frequentaram a escola ou não concluíram a educação básica na idade apropriada.

35. As agendas definidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Marco de Ação Educação 2030 abrangem o período de vigência do PNE 2014-2024 na sua quase totalidade. Os objetivos e metas constantes dessas duas agendas buscam estimular ações dos países signatários ao longo de quinze anos (2016 a 2030). A educação é tema do Objetivo 4 dos ODS: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

II.2.3. Opinião, agenda ou reivindicação de stakeholders relevantes

36. O contato com especialistas e entidades ou instituições de interesse na área educacional permite incorporar à matriz de controle a percepção de atores mais diretamente ligados às temáticas trazidas no PNE, qualificando o processo de pontuação dos critérios de relevância.

Tabela 5 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de relevância “Opinião, agenda ou reivindicação de stakeholders relevantes”.

Opinião, agenda ou reivindicação de stakeholders relevantes (prioridades declaradas por especialistas ou segmentos atuantes na área educacional).	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Sim – “citar fonte”	5 (cinco pontos)
Nota: Não pontuado na versão 1.0 da matriz de controle.		

37. A incorporação da opinião de especialistas e *stakeholders* será viabilizada na sequência do trabalho de acompanhamento, com sua participação gradativa na discussão das próximas versões da matriz de controle. Isso porque essa atividade, pela sua complexidade, exige a formulação de roteiros de entrevistas e questionários a serem aplicados a esses atores e a realização, se for o caso, de painéis de referência.

38. Apesar disso, no período de realização deste 2º trabalho de acompanhamento do PNE, a SecexEducação e o Instituto Serzedello Corrêa promoveram três encontros técnicos com especialistas em Educação que tiveram metas e estratégias do plano como eixo de discussão: a) em 18/8/2016 foi abordada a Meta 3 do PNE, que trata do atendimento escolar da população de 15 a 17 anos de idade, com a participação do pesquisador e professor Ricardo Henriques, do Instituto Unibanco; b) em 1/9/2016, o tema abordado foi a Meta 1, que trata da educação infantil, tendo como especialista convidada Beatriz Ferraz, doutora em Educação e gerente de Educação Infantil da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; c) em 21/9/2016, o assunto tratado foi o Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto nas estratégias da Meta 20, e o SIMCAQ, ferramenta de informática que simula e analisa cenários de custos e investimentos educacionais, contando com a participação dos especialistas José Marcelino (Universidade de São Paulo), Thiago Alves (Universidade Federal do Paraná) e Herton Araújo (IPEA). Essas reuniões têm como objetivo subsidiar o

planejamento de fiscalizações e auxiliar na elaboração dos principais produtos da sistemática de acompanhamento realizado pelo TCU.

II.2.4. Resultado da aplicação do critério Relevância

39. A Tabela 6 sumariza o resultado da categorização atribuída pelo critério de relevância, onde se destacam estratégias com forte sinalização inclusiva e que buscam propiciar igualdade de oportunidades de acesso ao sistema escolar. Nota-se que dezesseis das vinte metas pontuadas tiveram ao menos uma estratégia com pontuação de relevância em um dos atributos analisados.

Tabela 6 – Resultado da aplicação do critério de relevância na categorização das estratégias do PNE.

Categorização	Quantidade de estratégias	% sobre total
Prioridades e agendas do governo federal, extra PNE (Plano Brasil Sem Miséria - PBSM).	40	16%
Superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos específicos).	68	27%
Estratégias com pontuação nos dois atributos analisados (1.2, 1.10, 1.11, 1.14, 1.15, 6.2, 6.7, 6.8, 8.4, 9.12, 10.4, 10.10, 11.9, 11.10 e 11.13).	15	6%

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

40. Sobre as metas que lograram obter as maiores médias de pontuação, são apresentados alguns comentários a seguir.

41. Das 254 estratégias pontuadas, quinze (6%) obtiveram pontuação nos dois atributos analisados São estratégias associadas a prioridades do governo federal definidas no PBSM e trazem embutidas em si a preocupação com a dimensão da equidade, condições essas que receberam destaque na régua de classificação adotada na matriz de controle.

42. Dessas quinze estratégias, cinco estão vinculadas à Meta 1 (educação infantil):

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada.

1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica.

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos.

43. O que se observa pela leitura das estratégias acima destacadas é que não basta, tomando como exemplo as estratégias 1.1 e 1.5, adotar uma política de expansão da rede física de escolas públicas da educação infantil dissociada de uma política de equidade de atendimento, sob o risco de se perpetuar ou acentuar as desigualdades educacionais existentes. Tal raciocínio é extensível para os demais níveis e modalidades educacionais.

44. A Meta 4 trata da educação especial, que é objeto de compromisso assinado pelo Brasil junto à Unesco em 1994, documentado pela Declaração de Salamanca. A educação especial é uma modalidade que perpassa os níveis, etapas e modalidades da educação e atende a educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Conforme expresso na Declaração de Salamanca, “o

princípio fundamental da escola inclusiva é o de que todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou diferenças que elas possam ter”.

45. A Meta 6, que trata da educação integral, volta a explicitar, nas estratégias 6.2, 6.7 e 6.8, a preocupação com o atendimento a determinados grupos populacionais: comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social; populações do campo; comunidades indígenas; quilombolas; e pessoas com deficiência.

46. Os temas alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA) guardam relação com as metas 8, 9 e 10, que se situaram entre as sete metas com maiores médias no critério Relevância.

47. A Meta 8 visa ampliar a escolaridade média dos jovens e adultos entre dezoito e 29 anos de idade, de modo a alcançar doze anos de estudo, o que corresponde à conclusão da educação básica (ensino fundamental, com nove anos, e ensino médio, com três anos). Em 2013, esse grupo populacional apresentava média de 9,8 anos de estudo (BRASIL, 2015).

48. Já a Meta 9 sinaliza com o objetivo de erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir, em 50%, a taxa de analfabetismo funcional na população brasileira de quinze anos ou mais de idade, até 2024. A taxa de analfabetismo funcional nesse grupo era de 29,4% em 2013 (BRASIL, 2015).

49. A educação profissional aparece em destaque nas metas 10 e 11. A Meta 10 tem como objetivo ampliar as matrículas da EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, permitindo que esse público, além de concluir a educação básica, seja capacitado para atuar no mercado de trabalho. As estratégias 10.4 e 10.10 destacam o atendimento a ser dado a jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade e a pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos prisionais.

50. As estratégias 11.9, 11.10 e 11.13 explicitam preocupação com a equidade na educação profissional técnica de nível médio, reforçando a necessidade de atendimento a populações do campo, comunidades indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, bem como reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência a essa modalidade de ensino.

51. A ênfase em pontuar estratégias com forte impacto na redução das desigualdades educacionais traz, indiscutivelmente, viés na pontuação e nas médias apuradas. Contudo, esse viés não se mostra despropositado, pois o próprio PNE trata da equidade como princípio orientador de boa parte de suas estratégias para o decênio 2014-2024, com a finalidade de atacar as desigualdades educacionais presentes na sociedade brasileira. As estatísticas educacionais indicam que, no Brasil, essas desigualdades se devem em boa parte dos casos a fatores externos à escola, como raça e nível socioeconômico do indivíduo. Isso acontece porque não são dadas oportunidades de aprendizagem adequadas a todos.

II.3. MATERIALIDADE

52. A materialidade representa a importância relativa ou representatividade do volume de recursos envolvidos, em determinado contexto. Para fins de pontuação na matriz de controle, foram consideradas, cumulativamente, duas situações: a) a competência pelo financiamento do nível ou modalidade de educação associado à meta e suas respectivas estratégias; b) se a estratégia está associada à Subfunção orçamentária com significativo volume de recursos empenhados pela União dentro da Função Educação.

53. Nos termos do atual marco normativo do sistema educacional brasileiro, a educação pública é financiada por União, estados, Distrito Federal e municípios, que vinculam parte de suas receitas para aplicação em educação. Nos termos constitucionais, cabe à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer função supletiva e redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes. Quanto aos demais entes: os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, o Distrito Federal deve atuar no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Assim, a Constituição atribui à União a função de atuar supletivamente na educação básica.

54. Conforme descrito no relatório do FiscEducação 2014, os gastos no Orçamento Geral da União (OGU) com pessoal e encargos sociais, em sua maioria destinados ao pagamento da folha de pessoal das universidades e dos institutos federais, representaram 43% das despesas empenhadas na Função Educação entre 2009 e 2013. Ao se analisar a execução orçamentária sob ótica dos programas de governo, tem-se que 53% dos recursos empenhados pelo governo federal, no período 2010-2013, foram destinados ao ensino superior e ao ensino profissional (BRASIL, 2015).

55. Em 2015, a Função Educação contou com recursos empenhados da ordem de R\$ 103,8 bilhões (Tabela 7), com 58,9% desses recursos associados a quatro subfunções: ensino superior (30,5%); ensino

profissional (12,0%); serviços financeiros (16,0%); e outros encargos especiais. As duas últimas contemplam o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Portanto, justifica-se que no critério materialidade, sob a ótica da execução orçamentária (valores empenhados), atribua-se maior pontuação às estratégias que se vinculam àquelas três subfunções.

Tabela 7 – Valores empenhados pela União na Função 12 – Educação, por Subfunção, em 2015.

Função Educação / Subfunção	Valores empenhados	% sobre total	
364 - Ensino superior	31.605.869.522	30,5%	58,9%
363 - Ensino profissional	12.431.151.231	12,0%	
694 - Serviços financeiros (Fies)	16.589.786.531	16,0%	
846 - Outros encargos especiais (Fies)	400.000.000	0,4%	
847 - Transferências para a educação básica	14.931.072.099	14,4%	22,3%
368 - Educação básica	7.444.651.268	7,2%	
365 - Educação infantil	442.506.637	0,4%	
366 - Educação de jovens e adultos	322.015.000	0,3%	
122 - Administração geral	6.182.145.099	6,0%	18,8%
302 - Assistência hospitalar e ambulatorial	6.012.786.427	5,8%	
306 - Alimentação e nutrição	3.771.412.786	3,6%	
331 - Proteção e benefícios ao trabalhador	1.495.130.161	1,4%	
123 - Administração financeira	861.400.000	0,8%	
301 - Atenção básica	530.106.026	0,5%	
573 - Difusão do conhecimento científico e tecnológico	341.423.309	0,3%	
571 - Desenvolvimento científico	321.581.897	0,3%	
128 - Formação de recursos humanos	73.496.281	0,1%	
131 - Comunicação social	23.117.623	0,02%	
Total Geral	103.779.651.895,36	100,0%	

Fonte: Sistema SIGA Brasil, do Senado Federal. Consulta em 10/6/2016.

56. Assim, pela ótica da alocação orçamentária (recursos OGU), foram definidas três classes de categorização e pontuação para as estratégias do PNE no critério de materialidade (Tabela 8). Estratégias que se vinculam à competência de atuação direta da União, que estão contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que remetem a temas ou programas específicos, de representativa materialidade, receberam maior pontuação. A par de algumas exceções, as estratégias associadas à educação básica (incluída a educação especial e o ensino médio profissionalizante) receberam pontuação intermediária, enquanto que as estratégias relacionadas à educação de jovens e adultos receberam menor pontuação. Por fim, estratégias cujas ações sinalizam para a regulação do sistema de ensino, a revisão ou o desenvolvimento de bases curriculares, a elaboração de pesquisas ou estudos diversos, a construção de indicadores, etc., ou seja, que não indicam, no entender da equipe que preencheu a matriz de controle, existência de materialidade significativa no contexto orçamentário, também obtiveram menor pontuação.

Tabela 8 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de materialidade “Valor ou volume de recurso envolvido, isoladamente ou em determinado contexto”.

Valor ou volume de recurso envolvido, isoladamente ou em determinado contexto (atuação do governo federal no financiamento do nível ou da modalidade de educação associados à estratégia).	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Classe 1 - PAC 2 (Anexo VIII da LDO)	5 (cinco pontos)
	Classe 1 - competência direta	
	Classe 1 - CAQi, CAQ, MDE, PDDE, parâmetros mínimos de qualidade, programas suplementares já consolidados	
	Classe 2 - competência supletiva de maior materialidade	3 (três pontos)
	Classe 3 - competência supletiva de menor materialidade	1 (um ponto)
Classe 3 - sem indicativo quanto à existência de significativa materialidade		

Fonte 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

57. Importante ressaltar que a perspectiva de materialidade adotada pela matriz de controle elaborada pelo TCU muda quando se analisa os planos estaduais e municipais de educação, já que, sob a legislação em vigor, cabe aos estados e o Distrito Federal a responsabilidade pela oferta e pelo financiamento do ensino médio e aos municípios a mesma responsabilidade no âmbito do ensino fundamental e da educação infantil. Portanto, para os órgãos de controle estaduais e municipais, as estratégias associadas à educação básica, que na matriz do TCU, com algumas exceções, receberam pontuação intermediária ou menor pontuação, pois a base de análise eram os recursos do OGU, tenderão a receber maior pontuação quando a referência passar a ser os planos e os orçamentos de estados e municípios.

II.3.1. Resultado da aplicação do critério Materialidade

58. Na Tabela 9, encontra-se sumarizado o resultado da categorização atribuída pelo critério de materialidade. As estratégias relacionadas à competência supletiva da União sobressaem na categorização adotada (129 estratégias como “Classe 2” e 25 como “Classe 3”, representando 61% do total), o que indica que a eficácia no alcance das metas nacionais do PNE pressupõe o envolvimento e o cofinanciamento de todas as esferas de governo.

Tabela 9 – Resultado da aplicação do critério de materialidade na categorização das estratégias do PNE.

Categorização	Quantidade de estratégias	% sobre total
Classe 1 - CAQi, CAQ, MDE, PDDE, parâmetros mínimos de qualidade, programas suplementares já consolidados	18	27%
Classe 1 - competência direta	48	
Classe 1 - PAC 2 (Anexo VIII da LDO)	2	
Classe 2 - competência supletiva de maior materialidade	129	51%
Classe 3 - competência supletiva de menor materialidade	25	22%
Classe 3 - sem indicativo quanto à existência de significativa materialidade	32	

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

59. Entre as estratégias classificadas como de competência direta da União, destacam-se aquelas relacionadas às metas 12, 13 e 14: a) ampliar a oferta de vagas na rede federal de educação superior, na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e no sistema Universidade Aberta do Brasil (estratégias 12.1 e 12.2); b) fomentar a oferta de educação superior pública prioritariamente para a formação de professores para a educação básica (Estratégia 12.4); c) ampliar a concessão de financiamento por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) (Estratégia 12.20); d) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (Estratégia 13.1); e) expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento (Estratégia 14.1); f) ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* nos novos campi abertos em decorrência da expansão e interiorização das instituições superiores públicas (Estratégia 14.6).

60. As duas estratégias relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) também tiveram destaque na pontuação da materialidade (estratégias 1.1 e 1.5). O PAC foi criado pelo governo federal em 2007, com fins de executar grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Em 2011, teve início a segunda fase do programa (PAC 2), que incluía investimentos em seis grandes blocos de ações: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa – Minha Vida; Água e Luz para todos; Transportes; e Energia. As ações previstas no eixo Comunidade Cidadã envolviam serviços sociais e urbanos nas áreas de saúde, educação e cultura. No caso da educação, as ações destinam-se a construção de creches e escolas de educação infantil e aquisição de equipamentos para a rede física escolar, bem como para a cobertura de quadras esportivas escolares.

61. Além disso, a pontuação de materialidade destacou as seguintes estratégias: 7.16, que trata do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); 7.21, relacionada à definição de parâmetros mínimos de qualidade; 20.3, que diz respeito à complementação das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); e 20.5, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, que remetem à implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

62. Também receberam pontuação destacada no critério materialidade algumas estratégias que remetem a programas suplementares ou tradicionais financiados pela União, como é o caso do transporte escolar

(Pnate), da merenda escolar (Pnae), da tecnologia educacional (Proinfo) e da concessão de bolsas de iniciação à docência (Pibid).

II.4. CRITICIDADE - PRAZO

63. Como o PNE 2014-2024 foi sancionado em 25/6/2014, os comandos referentes aos anos decorridos que não determinam a data (p.ex.: até o segundo ano de vigência; no primeiro ano de vigência) são assumidos como finalizando em 25 de junho de cada ano. Além disso, há estratégias em que os prazos são definidos como periodicamente, anualmente, bianualmente ou gradualmente. A maior parte das estratégias, contudo, não define prazos.

64. A atuação do TCU no acompanhamento do PNE exige atenção especial aos prazos finalizados ou a vencer até o final do biênio de “vigência” da matriz de controle, nesse último caso objetivando atuar preventivamente. Por isso, o atributo “prazo” foi considerado como um ponto de risco a ser registrado na matriz de controle. Na priorização de estratégias sem prazos definidos, deverá ser dada especial atenção aos outros critérios da matriz de controle.

Tabela 9 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de criticidade “Prazo de execução da estratégia”.

Prazo de execução da estratégia	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	2015/2016	5 (cinco pontos)
	2017/2018	3 (três pontos)
	Periódico, gradual, anual ou bianual	
	Entre 2019 e 2024	1 (um ponto)
	Não definido	

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

II.4.1. Resultado da aplicação do critério Criticidade – prazo

65. O ranking apresentado na Tabela 11, que trata exclusivamente da pontuação atribuída ao critério Criticidade - prazo, destaca a média de pontos alcançado pelo conjunto das estratégias associadas a cada meta e elenca as estratégias que obtiveram pontuação máxima no atributo analisado. Também são identificadas as metas que em seu descritor possuem prazo de alcance definido para o biênio 2015-2016 ou que, pelo comando do art. 6º da Emenda Constitucional (EC) 59/2009, devam ser implementadas até 2016, como é o caso do acesso à pré-escola, ao ensino fundamental e ao ensino médio, etapas da educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade. Estas metas devem receber destaque quando da priorização das ações de controle, independentemente de ter ou não estratégias com alta pontuação nesse atributo.

Tabela 11 – Resultado da aplicação do critério de criticidade - prazo na categorização das estratégias do PNE.

Meta	Tema da meta	Média do conjunto de estratégias	Meta com prazo de atendimento no período 2015-2016	Estratégias com prazo (2015-2016)	Estratégias com prazo (2017-2018)
20	Financiamento	2,17	-	20.6, 20.9 e 20.11	20.8
17	Professores (carreira e remuneração)	2,00	-	17.1	-
18	Professores (carreira e remuneração)	2,00	Sim ^(a)	18.3	18.1 e 18.5
1	Educação infantil	1,71	Sim ^{(a)(b)}	1.4 e 1.6	1.3 e 1.16
2	Ensino fundamental	1,31	Sim ^(b)	2.1	-
15	Professores (formação)	1,31	Sim ^(a)	15.11	-
3	Ensino médio	1,29	Sim ^{(a)(b)}	3.2	-
11	Educação profissional	1,29	-	-	11.11 e 11.12
4	Educação especial	1,21	-	4.14	-
7	Fluxo escolar e aprendizagem	1,20	Sim ^(a)	7.11 e 7.21	-
12	Educação superior	1,19	-	12.19	-
5	Alfabetização de crianças	1,00	-	-	-
6	Educação integral	1,00	-	-	-
8	Escolaridade média da população	1,00	-	-	-
9	Educação de jovens e adultos	1,00	Sim ^(a)	-	-
10	Educação de jovens e adultos	1,00	-	-	-
13	Educação superior	1,00	-	-	-

14	Pós-graduação	1,00	-	-	-
16	Professores (formação)	1,00	-	-	-
19	Gestão democrática	1,00	Sim ^(a)	-	-

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: (a) Prazo constantes no descritor da meta do PNE; (b) Prazo em conformidade com o texto da EC 59/2009.

II.5. CRITICIDADE – ACOMPANHAMENTO

66. A execução do PNE se faz, grosso modo, por uma combinação de ações e responsáveis. Lograr êxito na execução da maior parte das estratégias e, por consequência, alcançar a eficácia no cumprimento das vinte metas nacionais definidas no plano, não caberá exclusivamente à atuação do Ministério da Educação (MEC), sendo exigido o compromisso dos demais entes federativos e até mesmo de outros órgãos da esfera federal. Em função das responsabilidades constitucionais atribuídas, o envolvimento de cada esfera com cada meta e estratégia é diferenciado. Também assume importância a atuação de organismos da sociedade civil com função consultiva, propositiva, deliberativa, mobilizadora ou fiscalizadora, a exemplo de conselhos de educação, conselhos escolares e fóruns de educação.

67. A magnitude do PNE, a heterogeneidade de assuntos abordados nas 254 estratégias e o caráter descentralizado das políticas públicas de educação fazem com que o acompanhamento do Plano pelo TCU adquira graus diversos de complexidade. Em vista dessa situação, a matriz de controle buscou classificar as estratégias quanto à complexidade de aferição da sua implementação e dos resultados alcançados, conforme parâmetros apresentados na tabela a seguir.

Tabela 12 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de criticidade “Complexidade quanto à aferição da implementação da estratégia”.

Complexidade quanto à aferição da implementação e dos resultados alcançados	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Alta complexidade	5 (cinco pontos)
	Média complexidade	3 (três pontos)
	Baixa complexidade	1 (um ponto)

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

68. Em regra, estratégias que estão sob a gerência ou controle direto do MEC adquirem menor complexidade para o controle do TCU do que aquelas que são essencialmente executadas por diferentes órgãos ou níveis de governo, o que, nesse último caso, exige maior esforço cooperativo, seja de cofinanciamento, regulação, apoio técnico, etc., e que, portanto, assumem peso maior de criticidade. Os conceitos das três categorias de classificação foram assim definidos:

a) alta complexidade: o acompanhamento da estratégia envolve o exame da aplicação de recursos descentralizados, de programas governamentais, da gestão de serviços educacionais, da contratação de obras, serviços ou bens, etc. Essa categorização também foi atribuída a estratégias com entrega de produtos diversos/heterogêneos ou que apresentam falta de clareza ou especificação dessas entregas. Boa parte das estratégias classificadas nesta categoria encontra-se fora da gestão direta do MEC, sendo executada essencialmente por outros órgãos, níveis de governo ou participação do terceiro setor. O adequado acompanhamento da estratégia envolve procedimentos de maior complexidade, com tratamento a ser dado em ação de fiscalização específica, fora do processo de acompanhamento do PNE que já se encontra autuado, a exemplo da realização de auditoria, com designação de equipe de fiscalização;

b) média complexidade: o acompanhamento abarca estratégias geridas essencialmente pelo MEC, ainda que com a participação ou apoio de outros órgãos ou níveis de governo, bem como na análise de estatísticas e indicadores educacionais. A ação de controle poderia ser feita dentro do processo de acompanhamento do PNE que já se encontra autuado, com designação de equipe de fiscalização;

c) baixa complexidade: o acompanhamento da estratégia envolve o exame de procedimentos de normatização, regulação, definição de diretrizes curriculares, supervisão dos sistemas de ensino ou implantação de sistemas de avaliação. A ação de controle poderia ser realizada com trabalhos de menor duração e sem autuação de processo de fiscalização, a exemplo da produção de conhecimento (processo administrativo), em que os procedimentos de confirmação incorporariam, basicamente,

entrevista, consulta a sistemas informatizados ou resposta a diligências. Cada relatório produzido seria juntado ao processo de acompanhamento.

II.5.1. Resultado da aplicação do critério Criticidade – acompanhamento

69. A Tabela 13 apresenta o resultado da categorização atribuída ao critério de criticidade – acompanhamento. Pelo caráter descentralizado de suas ações, estratégias relacionadas aos níveis e modalidades da educação básica aparecem com maior pontuação.

Tabela 13 – Resultado da aplicação do critério de criticidade - acompanhamento na categorização das estratégias do PNE.

Categorização	Quantidade de estratégias	% sobre total
Alta complexidade (destaque para as metas 2, 6, 8, 9, 10 e 19, com pontuação média para os conjuntos de suas estratégias maior ou igual a 4,0)	129	51%
Média complexidade (destaque para as metas 1, 3, 4, 5, 7, 11, 14, 15, 16, 18, com pontuação média para os conjuntos de suas estratégias entre 3,0 e 4,0)	78	31%
Baixa complexidade (destaque para as metas 12, 13, 17 e 20, com pontuação média para os conjuntos de suas estratégias menor ou igual a 3,0)	47	18%

Fonte: versão 1.0 da matriz de controle, agosto de 2016. Elaboração: SecexEducação/TCU.

70. O esforço maior de controle se configura não somente pelo caráter descentralizado da política, mas também pela inexistência de avaliações ou pela qualidade precária das informações obtidas pelo gestor sobre resultados de programas de governo executados de forma descentralizada. O custo e a dependência da obtenção de dados primários junto a várias esferas em que pode atuar um programa, que pode envolver órgãos municipais, estaduais, não governamentais e, até mesmo, instâncias de controle social, impacta na capacidade do MEC em obter informações tempestivas e confiáveis sobre os resultados desse programa, o que é uma das condições para a efetividade do processo de monitoramento do PNE.

II.6. AGREGAÇÃO DE VALOR

71. 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. Para a coleta de dados ou informações que permitam formar opinião quanto à necessidade de se realizar trabalhos sobre o cumprimento de meta ou a implementação de estratégia, acerca da qual há pouco conhecimento pelo Tribunal, e que podem envolver ou não fiscalização, será adotada a sistemática tratada na Seção II.7 deste relatório. Como à época da finalização deste relatório encontrava-se em curso a estruturação e formatação do sistema que daria suporte ao preenchimento do que, inicialmente, se decidiu chamar de “Diário de bordo”, não foi possível pontuar o critério de agregação de valor na versão 1.0 da matriz de controle.

72. Para a próxima versão da matriz, estão sendo propostas as categorias de classificação e pontuação constantes da Tabela 14, sujeitas à revisão.

Tabela 14 – Categorização das estratégias do PNE segundo o atributo de agregação de valor “Conhecimento acumulado sobre o alcance da meta e a implementação de estratégias”.

Conhecimento acumulado sobre o alcance da meta e a implementação de estratégias	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Escassez de trabalhos anteriores do TCU ou trabalhos de outros órgãos de pesquisa ou de controle sobre o assunto.	5 (cinco pontos)
	Falta de informações detalhadas, confiáveis ou atualizadas sobre o assunto prestadas pelo MEC ou por outros órgãos governamentais responsáveis.	
	Disponibilidade de informações parciais sobre o assunto, sugerindo a realização de levantamento ou de diligência para esclarecimentos sobre questões específicas.	3 (três pontos)
Disponibilidade de informações abrangentes e suficientes sobre o assunto.	1 (um ponto)	

Nota: Não pontuado na versão 1.0 da matriz de controle.

73. Há que se destacar as informações qualitativas apresentadas pela Secretaria Executiva do MEC no quadro constante do Anexo II do Relatório de Gestão de 2015. Com o preenchimento desse quadro pelo gestor, buscou-se obter informações sobre as iniciativas adotadas pelo MEC, naquilo que lhe compete e que é de sua responsabilidade atuar, esteja ou não vinculado à alocação de recursos orçamentários, no que diz respeito às metas e estratégias do PNE 2014-2024. A estrutura desse quadro foi proposta quando da elaboração do 1º Relatório de Acompanhamento do PNE, sendo incorporada pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas do TCU ao sistema eletrônico de prestação de contas de 2015. Representa, portanto, a efetivação de um dos produtos previstos como suporte ao processo de acompanhamento do PNE pelo Tribunal.

II.7. SISTEMA DE SUPORTE AO ACOMPANHAMENTO DO PNE (SAPNE)

74. A matriz de controle prevê também campos abertos destinados a obter e sistematizar conhecimento sobre o PNE, por meio do registro de: a) análises orçamentárias e financeiras que se julguem úteis para o acompanhamento do PNE; b) análise de indicadores e identificação de fatores críticos que impactam na implementação e nos resultados de metas e estratégias do PNE; c) reportagens e notícias veiculadas pela imprensa; d) revisão de artigos, estudos, pesquisas e opinião de atores que estão diretamente ligados às temáticas trazidas no PNE; e) histórico de atuação do TCU, demais tribunais de contas brasileiros e de órgãos de controle interno em temas ou assuntos relacionados às metas e estratégias do PNE. Esse conhecimento será registrado em sistema informatizado que, inicialmente, foi denominado de Sistema de Suporte ao Acompanhamento do PNE (SAPNE). A expectativa é que o conhecimento registrado nesse sistema possibilite também retroalimentar o preenchimento da matriz de controle e apoiar a sistemática de seleção de ações de controle no âmbito do acompanhamento do PNE.

Figura 2 – Layout provisório da tela do Sistema de Suporte ao Acompanhamento do PNE.

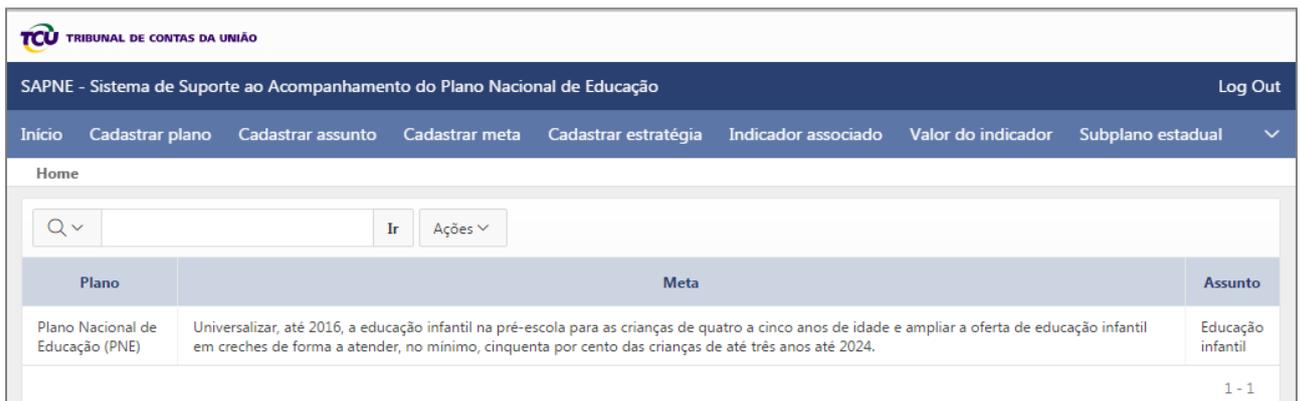
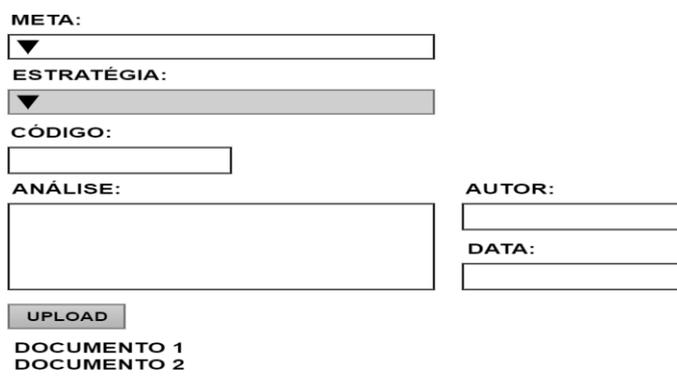


Figura 3 – Layout provisório do formulário para registro de análises e informações.



75. O formulário para registro de análises e informações comporá um dos módulos integrantes do SAPNE, que, à época da finalização deste relatório, já se encontrava em fase adiantada de formatação pelo Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais (Seprod), que integra a Secretaria de Gestão

de Informações para o Controle Externo (Seginf) do Tribunal. Finalizada a sua formatação, o sistema será disponibilizado para teste antes de sua efetiva disponibilização em ambiente de produção.

III. MATRIZ DE CONTROLE – PONTUAÇÃO E PRIORIZAÇÃO

76. A versão 1.0 da matriz de controle, contendo as classificações atribuídas às estratégias e suas respectivas pontuações (geral e individualizada por critério e atributo), encontra-se detalhada nos Apêndices A e B. Essa matriz, conforme já mencionado na parte introdutória do Capítulo II deste relatório, será usada como suporte à seleção e priorização de ações de controle para o biênio 2016-2017 e ao preenchimento do plano de acompanhamento do PNE relativo ao exercício de 2016.

77. Nessa primeira rodada da matriz de controle, o recorte de priorização selecionou 64 estratégias (25% do total), que estão descritas no Apêndice C e que foram agrupadas em quatro níveis de prioridade:

a) **Nível 1 de prioridade**, contendo doze estratégias associadas às metas 1, 4, 7, 11, 12, 14 e 20. O critério adotado para inclusão nesse nível foi: ["estratégia com maior pontuação geral" + "maior pontuação em Relevância e Materialidade conjuntamente" ou "maior pontuação em Prazo"].

b) **Nível 2 de prioridade**, contendo onze estratégias associadas às de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O critério adotado para inclusão nesse nível foi: ["estratégia com maior pontuação geral" + "associação com a meta 1, meta 2 ou meta 3 que têm prazos de universalização de atendimento para 2016"].

c) **Nível 3 de Prioridade**, contendo 30 estratégias, com predominância das metas 4 (educação especial/inclusiva), 6 (educação integral) e 11 (educação profissional). Dois critérios foram adotados para inclusão nesse nível. Critério 1: ["estratégia com maior pontuação geral" + "maior pontuação em Relevância". Critério 2: ["estratégia com baixa pontuação geral" + "maior pontuação em Relevância e Prazo conjuntamente"].

d) **Nível 4 de Prioridade**, contendo onze estratégias de diversas metas. O critério adotado para inclusão nesse nível foi: ["estratégia com baixa pontuação geral" + "maior pontuação em Prazo"].

IV. PLANO DE ACOMPANHAMENTO 2016

78. O plano de acompanhamento é o documento que formaliza os procedimentos que serão utilizados para acompanhar os temas e assuntos selecionados com base na aplicação da matriz de controle ou motivados por outras origens, como solicitação do Congresso Nacional, determinação dos membros do Tribunal, propostas de outros órgãos de controle e assuntos em evidência. O plano de acompanhamento organiza e sistematiza o planejamento de ações de controle no PNE.

Figura 4 – Representação conceitual do plano de acompanhamento.



Elaboração: SecexEducação/TCU.

79. Neste 2º Relatório de Acompanhamento do PNE, cumpre-se o objetivo de elaborar uma proposta de plano de acompanhamento com trabalhos a serem realizados na vigência do Plano de Fiscalização do TCU de 2016 (abril/2016 a março/2017), conforme detalhado na Tabela 15, constante da Seção IV.7. A seleção dessas ações de controle teve por base a aplicação da versão 1.0 da matriz de controle, constante dos Apêndices A, B e C, que analisou, classificou, pontuou e hierarquizou as estratégias com base em critérios de relevância, materialidade e criticidade.

80. Os temas em destaque integrantes do plano de acompanhamento para 2016 encontram-se sumarizados nas seções a seguir. Essas ações foram debatidas com os gestores da SecexEducação no decorrer deste

trabalho. Por esse motivo, algumas ações de controle constantes da Tabela 15 já se encontravam autorizadas e em andamento quando da finalização deste relatório.

IV.1. TEMAS EM DESTAQUE

IV.1.1. Educação infantil (meta 1)

81. Os níveis 1 e 2 de prioridade da versão 1.0 da matriz de controle incluem 21 estratégias do PNE, sendo sete (33%) associadas à Meta 1, que trata da educação infantil: estratégias 1.1; 1.5; 1.7; 1.10; 1.11; 1.15; e 1.17. A Meta 1 apresenta dois grandes desafios às administrações municipais: ampliação da oferta de vagas e elevação dos padrões de qualidade na educação infantil. O PNE define como meta universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a sua oferta em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024.

82. Identifica-se, como iniciativa que envolve repasses específicos de recursos da União, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que visa a ampliação da capacidade operacional dos municípios para o atendimento de educação infantil.

83. As obras de construção das creches e pré-escolas estão contempladas pelo PAC fase 2, o que garantiria, em tese, prioridade na liberação dos recursos. Contudo, conforme apontado em relatório de produção de conhecimento elaborado pela Secex-RS em 2014, vislumbra-se, à época, grandes dificuldades na execução dos investimentos (TC 032.641/2014-1):

‘Especificamente relacionado às ações da educação básica contempladas no PAC, a baixa execução dos investimentos em infraestrutura pode ser comprovada pela análise da execução orçamentária da União para 2013, para três ações orçamentárias: 20RP – Infraestrutura para a Educação Básica, que contou com uma dotação orçamentária de R\$ 2,031 bilhão, da qual foi paga apenas R\$ 114 milhões no exercício (menos de 10%); 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil, dotação de R\$ 1,984 bilhão e apenas R\$ 220 milhões pagos (pouco mais de 10%); e 12KV (Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares, com R\$ 1,168 bilhão de dotação e R\$ 129,58 milhões de pagamentos (pouco mais de 10%).’

84. No caso da construção de creche e pré-escola, o relatório da Secex-RS, com base em dados obtidos do 10º Balanço do PAC, é enfático ao afirmar: “Percebe-se uma grande dificuldade na execução das obras, que resulta num hiato entre o que está contratado pelos municípios e o que está efetivamente funcionando, e pode comprometer significativamente o alcance das metas estabelecidas”. Essa situação vem sendo apontada recorrentemente pela mídia, transparecendo que ocorre de modo sistêmico no país, a exemplo das seguintes reportagens:

‘Escolas e creches inacabadas custaram ao menos R\$ 840 milhões em recursos públicos. Obras paradas ou abandonadas na área do ensino se espalham por todo o país. (<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-creches-inacabadas-custaram-ao-menos-840-milhoes-em-recursos-publicos-20086432>. Em 11/09/2016.)’

‘Obras de creches do Proinfância continuam atrasadas em Maceió. Unidades de educação deveriam ter ficado prontas no 1º semestre de 2014. Gestor da Semed diz que problemas em contratos motivaram atrasos. Financiadas pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do governo federal, em parceria com a Prefeitura de Maceió, as obras de oito creches públicas previstas para atender crianças da periferia da capital alagoana continuam atrasadas. (<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/04/obras-de-creches-do-proinfancia-continuam-atrasadas-em-maceio.html>. Em 20/4/2015.)’

‘Nenhuma das 12 creches prometidas há três anos está pronta. Enquanto cinco obras estão no início e andam devagar, outras cinco nem começaram. Das 10 creches financiadas pelo programa Proinfância, do governo federal, nenhuma está pronta. As obras de cinco delas estão atrasadas, e as outras cinco nem começaram a ser construídas. Desde que o investimento de R\$ 14 milhões foi anunciado, em 2012, os prazos de conclusão foram prorrogados, pelo menos, três vezes. Ainda há outras duas, na Vila Brenner e no Loteamento Cipriano Rocha, que seguem paradas. (<http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policial/noticia/2015/02/nenhuma-das-12-creches-prometidas-ha-tres-anos-esta-pronta-4696554.html>. Em 8/2/2015.)’

‘União atrasa repasses e trava construção de 19 creches na Capital. Paradas desde 2013, obras de 19 Ceinfs (Centros de Educação Infantil) em Campo Grande, agora dependem da liberação de recursos do

governo federal para serem retomadas. (...) Segundo a administração municipal, 7,5 mil crianças estão na lista de espera das unidades para Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino, déficit que não seria suprido mesmo se o Executivo municipal entregasse as 15 creches previstas para este ano. (<http://www.oestadoonline.com.br/2015/02/uniao-atrasa-repasses-e-trava-construcao-de-19-creches-em-campo-grande/>. Em 26/2/2015.)

85. O Programa Proinfância já foi objeto de fiscalização pelo TCU, merecendo destaque duas deliberações recentes:

a) Acórdão 2515/2014-Plenário (TC 011.441/2012-7). A fiscalização analisou aspectos atinentes à ociosidade e subutilização das unidades construídas, à quantidade e à capacitação dos profissionais e à capacidade de se assegurar o funcionamento inicial por meio da sistemática de controle no âmbito do Proinfância-Manutenção. Identificaram-se problemas relacionados à falta de uso ou uso inadequado de espaços disponibilizados em unidades construídas, representando subaproveitamento da estrutura existente; falta de materiais e recursos pedagógicos para a realização de atividades nas instalações existentes; deficiências nos controles dos repasses de recursos destinados à manutenção inicial das novas unidades.

b) Acórdão 2580/2014-Plenário (TC 007.116/2013-6). A fiscalização examinou a qualidade e economicidade dos projetos do tipo “B” (para até 240 alunos) e a supervisão dos termos de compromisso e convênios, tendo sido visitadas 44 unidades situadas nas diversas regiões do país. Em todos os municípios visitados foram encontrados serviços de qualidade deficiente, devido a problemas com a execução ou com os projetos-padrão. Também foram constatadas: obras paralisadas ou com baixo ritmo de execução; desatualização ou inconsistência de dados do sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec); e fiscalização deficiente dos termos de compromisso.

86. Em agosto de 2016, o TCU iniciou auditoria na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar, sob aspectos operacionais e/ou de conformidade, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil, com foco no Proinfância e no monitoramento de decisões do TCU, como, por exemplo, o Acórdão 2515/2014-Plenário.

IV.1.2. Ensino médio (meta 3)

87. O nível 2 de prioridade da versão 1.0 da matriz de controle inclui três estratégias do PNE associadas à Meta 3 (3.9, 3.12 e 3.13), que trata da universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos de idade e a elevação, até o final de 2024, da taxa líquida de matrículas para 85%. A oferta adequada do ensino médio, no qual se insere essa faixa etária da população, está criticamente relacionada à articulação e à cooperação federativa, seja porque depende de fluxo regular e qualificado de alunos do ensino fundamental, cuja gestão é preponderantemente municipal, seja porque depende da ação regulatória, supletiva e redistributiva da União.

88. Destaca-se como iniciativa do MEC no apoio às redes de ensino, a instituição do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), que objetiva desenvolver propostas curriculares inovadoras nas escolas de ensino médio regular, ampliando o tempo dos estudantes na escola e buscando a inserção de atividades que tornem o currículo mais dinâmico. A adesão ao programa é realizada pela secretaria de educação estadual ou distrital, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), módulo integrante do Simec. A cada ano, são indicadas escolas para participar do ProEMI, que, sendo selecionadas, receberão recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As escolas inseridas no ProEMI deverão desenvolver seu Projeto de Redesenho Curricular (PRC) seguindo as orientações e disposições legais expedidas pelo MEC. Os recursos financeiros recebidos pela escola poderão ser empregados tanto em despesas de Capital (aquisição de equipamento e mobiliário) quanto de Custeio (material de consumo para desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas, serviços e locações).

89. Em 2013, o TCU e 28 Tribunais de Contas brasileiros realizaram auditoria coordenada no tema ensino médio, cujo escopo foi orientado por cinco eixos temáticos: gestão; infraestrutura; professores; financiamento e cobertura, sendo os dois primeiros integrantes do núcleo comum de questões avaliadas pelos partícipes. Foram visitadas 580 escolas em todo território nacional. Ao apreciar os relatórios de auditoria, cada Tribunal de Contas fez suas deliberações e as encaminhou aos órgãos gestores responsáveis. Como produto da consolidação do trabalho coordenado, o TCU, o IRB e a Atricon elaboraram e publicaram, de forma conjunta, sumário executivo.

90. No âmbito do TCU, foi gerado o Acórdão 618/2014-Plenário (TC 007.081/2013-8). Entre as conclusões do trabalho, merece destaque:

a) quanto à cobertura do ensino médio, constatou-se risco do não atingimento da Meta 3 do PNE, visto que, à época, 475 municípios não tinham infraestrutura escolar suficiente para atender a demanda projetada de alunos, representando *déficit* de pelo menos 37,6 mil vagas potenciais;

b) quanto à disponibilidade de professores, foi apontada carência de pelos menos 32 mil professores com formação específica, consideradas as doze disciplinas obrigatórias para o currículo do ensino médio, devendo se buscar melhor gestão dos sistemas (60,5 mil professores estavam fora da sala de aula, quantitativo que não incluía afastamento médico. Além disso, 46 mil professores integravam a rede mas não possuíam qualquer formação específica e a taxa de contratação de professores temporários se mostrava bastante elevada em onze estados;

c) quanto à gestão, as metas relacionadas ao ensino médio não se encontravam devidamente especificadas no Plano Plurianual (PPA) e não havia modelo avaliativo capaz de mensurar a qualidade do ensino médio por escola ou por município, visto que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para esse nível de ensino é medido em nível estadual;

d) quanto ao financiamento, foram identificadas divergências entre as informações inseridas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e outras fontes de dados. Foi apontado que o investimento em ensino médio no Brasil, que era de 2.148 dólares por aluno, ainda é baixo quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se encontrava no patamar de 9.322 dólares por aluno. Além disso, não haviam sido definidos padrões mínimos de qualidade do ensino, tal como preconiza o art. 4º, IX, da LDB.

91. Em 2016, a formalização de novo acordo de cooperação técnica entre Tribunais de Contas brasileiros viabilizou a realização da etapa de monitoramento também de forma coordenada, dando continuidade à auditoria de 2013. O trabalho de monitoramento foi iniciado em agosto e a coordenação coube à Secex-BA, com a participação e o apoio técnico da SecexEducação. Foram previstas duas linhas possíveis de atuação para os Tribunais de Contas partícipes: a) realização de monitoramento das deliberações proferidas no processo de Auditoria Coordenada do Ensino Médio realizada em 2013; e/ou b) exame de metas e estratégias relacionadas ao ensino médio no PNE e nos planos estaduais de educação.

IV.1.3. Concessão de bolsas e financiamento estudantil

92. A política pública de concessão de bolsas e financiamento estudantil recebe destaque no PNE como meio de democratizar o acesso e garantir a permanência na educação superior, educação profissional e pós-graduação pela parcela da população menos favorecida economicamente. A política é, atualmente, alavancada por dois programas federais: Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Cinco estratégias do PNE remetem à essa política (11.7, 12.5, 12.6, 12.20 e 14.3), sendo que duas delas aparecem entre as doze estratégias que integram o nível 1 de prioridade da versão 1.0 da matriz de controle.

93. O Prouni é efetivado por meio de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em cursos de graduação e sequenciais de formação específica. As instituições se obrigam a oferecer determinado percentual em bolsas em troca de isenção tributária. Podem participar do Prouni os estudantes brasileiros que não possuam diploma de curso superior e que atendam às condições definidas na legislação do programa. O fator renda é um critério de corte: para concorrer às bolsas integrais, o candidato deve ter renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa; para concorrer às bolsas parciais de 50%, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

94. O Fies é um fundo de natureza contábil, operacionalizado inicialmente pela Caixa e, a partir de 2010, foi assumido gradativamente pelo FNDE. Inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, em 2011, o Fies passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil e ampliou o seu leque de beneficiários, contemplando, além de estudantes de cursos superiores, estudantes de cursos da educação profissional e tecnológica e de programas de mestrado e doutorado.

95. O TCU realizou duas auditorias operacionais que tiveram por objeto o Prouni e o Fies. A apreciação desses trabalhos resultou nos Acórdãos 816/2009-Plenário e 2043/2010-Plenário. Apesar de serem trabalhos que datam de mais de cinco anos, foram revisitados por conta do processo de monitoramento daqueles acórdãos, que ocorreu em duas etapas.

96. O primeiro monitoramento ocorreu em 2011 (TC 028.140/2011-7, Acórdão 637/2012-Plenário). Foram constatados avanços resultantes de inovações legislativas e de melhorias de gestão. Alterações promovidas nas regras do Fies facilitaram o acesso ao financiamento e ao seu posterior pagamento por parte dos estudantes, bem como foram adotadas medidas por parte dos gestores que permitiram maior integração entre o Prouni e o Fies. A instituição do módulo de supervisão dos bolsistas no sistema SisProuni permitiu melhor controle sobre os critérios de elegibilidade dos beneficiários e facilitou o acesso de bolsistas parciais do Prouni ao Fies.

97. O segundo monitoramento ocorreu em 2013, (TC 000.997/2013-7, Acórdão 2873/2013-Plenário). Entre os avanços, destacam-se: a) a superveniência do art. 26 da Lei 12.343/2011, que introduziu o mecanismo de proporcionalidade na isenção fiscal com base na efetiva ocupação das bolsas do Prouni; b) melhorias na interação com a Secretaria da Receita Federal para obter estimativas mais precisas sobre o custo do programa; c) identificação de indícios de irregularidades na elegibilidade dos beneficiários com o uso do módulo de supervisão de bolsistas do SisProuni.

98. Em 2016, o Fies foi objeto de nova auditoria pelo Tribunal (TC 011.884/2016-9). O objetivo da fiscalização foi avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e, além disso, as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, sobretudo considerando a evolução expressiva no quantitativo de contratos formalizados nos últimos anos, o que foi acompanhada da crescente demanda orçamentária para fazer frente às despesas do programa. As questões de auditoria foram formuladas de modo a examinar os seguintes pontos críticos: a) capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando a mudança de agente operador ocorrida em 2010 e concluída em 2013; b) o orçamento e a capacidade financeira do Fies, com ênfase na análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que possam impactar a continuidade do Fundo. Quando da finalização deste relatório de acompanhamento, o processo de auditoria do Fies encontrava-se na fase de coleta e análise dos comentários do gestor.

IV.1.4. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

99. Das 64 estratégias que constam dos quatro níveis de prioridades atribuídos na versão 1.0 matriz de controle, oito (13%) dizem respeito à Meta 11, que trata da educação profissional.

100. Na agenda do governo federal para a área de educação profissional, ganhou destaque nos últimos anos o Pronatec, programa instituído pela Lei 12.513/2011, que tem por objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. O Pronatec constitui-se de cinco iniciativas: a) expansão/interiorização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; b) ampliação da oferta e do fortalecimento da educação técnica integrada ao ensino médio nas redes estaduais (Programa Brasil Profissionalizado); c) Rede e-Tec Brasil, que objetiva oferecer gratuitamente cursos na modalidade a distância; d) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S); e) Bolsa-Formação.

101. Em 2015, o TCU realizou levantamento no Pronatec com o objetivo de aprofundar o conhecimento das ações incluídas no programa e identificar fragilidades e riscos de conformidade e operacionais que pudessem comprometer o alcance dos seus objetivos (TC 008.089/2015-9). Com base nas informações produzidas pelo levantamento, duas ações do Pronatec mereceram destaque: o Bolsa-Formação e o Acordo de Gratuidade. À vista da materialidade envolvida e dos riscos detectados, o Tribunal priorizou ações de fiscalização nessas duas ações, as quais já se encontram incluídas no Plano de Acompanhamento 2016 do PNE.

102. A auditoria operacional na Bolsa-Formação, cuja boa parte da execução e elaboração do relatório transcorreram ao longo de 2016, foi direcionada por quatro questões de auditoria, que abordaram os seguintes pontos: a) sistemática de definição dos cursos que serão ofertados, em que municípios e o número de vagas; b) atendimento às pessoas reincidentes do seguro desemprego, conforme prevê a legislação; c) confiabilidade e adequação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), que suporta toda a implantação da Bolsa-Formação e do próprio Pronatec; d) avaliação da efetividade dos cursos de formação inicial e continuada da Bolsa-Formação e do retorno econômico associado a esses cursos (TC 019.154/2015-1). Quando da finalização deste relatório de acompanhamento, o processo de auditoria encontrava-se na fase de coleta e análise dos comentários do gestor.

103. Além da fiscalização na ação Bolsa-Formação, o TCU realizou, no primeiro semestre de 2016, auditoria de conformidade com objetivo de examinar aspectos contábeis e de controle do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (TC 010.803/2016-5). A abordagem do trabalho se

restringiu ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). O trabalho se pautou por duas questões de auditoria, abordando os seguintes pontos: a) suficiência da atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade e na verificação do regular cumprimento desse acordo; b) adequação e suficiência da metodologia de apropriação das despesas, decorrentes da execução do Acordo de Gratuidade, para refletir com razoável segurança os reais gastos com gratuidade, de modo que se possa inferir acerca de seu cumprimento pelas entidades signatárias do acordo, bem como se são apresentadas informações suficientes, nos relatórios de gestão, para verificações pelas instâncias de controle. Quando da finalização deste relatório de acompanhamento, o processo de auditoria encontrava-se aguardando pronunciamento do gabinete da Ministra-Relatora Ana Arraes.

IV.1.5. Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)

104. O termo tecnologia educacional remete ao emprego de recursos tecnológicos como ferramenta para aprimorar o ensino. Existem diversas tecnologias que auxiliam na disseminação dos conteúdos educacionais, a exemplo de softwares educacionais, jogos educativos, dispositivos de interação com usuário e sistemas operacionais com conteúdo educacional. A tecnologia facilita a maneira de educar, mas não extingue o papel do educador, que devem se apropriar criticamente dessas tecnologias, de modo que descubram as possibilidades que elas oferecem no incremento das práticas educacionais. Pelo menos seis estratégias do PNE trazem em seu descritor o termo “tecnologias educacionais” (estratégias 5.3, 5.4, 7.12, 7.15, 7.20 e 9.12).

105. Visando a promover o uso pedagógico de tecnologias de informática e comunicações na rede pública de educação básica, o MEC instituiu, em 2007, o Proinfo. Os estados e municípios interessados podem aderir às Atas do FNDE e adquirir os equipamentos comprados pela União. Em contrapartida, devem providenciar a infraestrutura necessária para instalação dos equipamentos nas escolas e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. As escolas são selecionadas pela coordenação do Proinfo de cada estado, ou pelos prefeitos municipais. Sendo assim, o Proinfo assume grande relevância como ação do governo federal no apoio e na promoção do uso pedagógico da informática na rede pública de ensino fundamental e médio.

106. No Plano de Trabalho relativo à Ordem de Serviço Segecex 2/2016, o Proinfo foi selecionado para ser objeto de produção de conhecimento destinada a: a) oferecer visão geral do programa, a partir do seu marco legal, dos critérios de repartição dos recursos e da identificação das principais atividades relacionadas ao seu processo operacional; b) produzir análise *stakeholder*; c) identificar potenciais eventos de risco associados à execução do programa; d) levantar o portfólio de atuação do TCU no Proinfo; e) emitir manifestação valorativa e conclusiva sobre a conveniência e a oportunidade de se realizar fiscalização no programa. O cronograma previsto para realização deste trabalho compreende o período de 22/8 a 14/10/2016.

IV.1.6. Ações de valorização da remuneração e da carreira docente

107. O objetivo da Meta 17 do PNE consiste em equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Foram associadas a essa meta, quatro estratégias: a) constituir, até junho de 2015, fórum permanente para acompanhamento da evolução salarial e da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional (Estratégias 17.1 e 17.2); b) implementar planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar (Estratégia 17.3); c) ampliar a assistência financeira específica da União para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério (Estratégia 17.4).

108. O efetivo cumprimento da Meta 17 está intrinsecamente relacionado com a Meta 18, que visa assegurar, até junho de 2016, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino. Os planos de carreira dos profissionais da educação básica pública deverão tomar como referência o piso salarial nacional profissional definido em lei federal.

109. A valorização do magistério perpassa por dimensões como a estruturação de carreiras e a fixação de patamares adequados de remuneração. O debate sobre a valorização dos profissionais do magistério tem como precedente os baixos salários praticados na remuneração de professores da educação básica pública em grande parte dos estados e municípios da Federação, em comparação com demais profissionais de escolaridade similar. A defasagem na remuneração dos profissionais da educação ainda é apontada como um dos principais motivos do declínio do número de universitários em cursos de formação de professores.

110. A Lei 11.738/2008 instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em seu art. 2º, § 2º, a lei conceitua esses profissionais como “aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração,

planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica (...). Pela lei, União, estados, Distrito Federal e municípios não podem fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de no máximo 40 horas semanais, com valor abaixo do piso. Em caso de jornadas diferenciadas, aplica-se o critério da proporcionalidade.

111. O MEC aponta para a dificuldade de alguns entes federativos efetivar o cumprimento do piso. Levantamento realizado pela Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação, entre os meses de março a abril de 2015, com 26 estados e o Distrito Federal, demonstra que 33% não pagavam o valor do piso e 41% não estruturaram a jornada de trabalho conforme preceitua a Lei 11.738/2008. Segundo aponta o Inep, em 2013, o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) era de R\$ 2.464,63, enquanto o salário médio de não professores, com escolaridade equivalente, era de R\$ 3.221,50.

112. Outro problema é a precarização dos contratos de trabalho dos professores da educação básica, apontado na auditoria coordenada do Ensino Médio, realizada pelo TCU e por 28 tribunais de contas brasileiros em 2013 (TC 007.081/2013-8, Acórdão 618/2014-Plenário). Vínculos dessa natureza deveriam ser usadas de forma excepcional, para suprir carências pontuais, decorrentes de afastamentos temporários de docentes efetivos.

113. Face à relevância desse tema, foi incluído, no Plano de Acompanhamento 2016 do PNE, a realização de produção de conhecimento que possa vir a subsidiar discussões sobre uma agenda de trabalhos conjuntos envolvendo o TCU e os demais tribunais de contas brasileiros. O trabalho tem por objetivos identificar a viabilidade de trabalhos de fiscalização no tema, considerando os papéis e as responsabilidades do MEC e das unidades federativas para o alcance das metas 17 e 18 e de suas respectivas estratégias, bem como os problemas ou potenciais riscos à instituição de planos e carreira e políticas de valorização salarial. A produção de conhecimento está prevista no Plano de Trabalho relativo à Ordem de Serviço Segecex 2/2016, tendo como cronograma estimado para sua realização o período de 22/8 a 14/10/2016.

IV.2. PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE CONTROLE – QUADRO SÍNTESE

114. Releva mencionar que a modalidade de fiscalização denominada de Acompanhamento, prevista nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, “se difere de outros instrumentos de fiscalização por permitir verificações de atos das unidades jurisdicionadas à medida que estes são realizados e com maior periodicidade” (TCU, 2015). O processo de acompanhamento do PNE já se encontra autorizado e autuado sob este TC 011.350/2015-6, cabendo a coordenação dos trabalhos a SecexEducação, conforme determinou o *caput* do item 9.2 do Acórdão 795/2016-TCU-Plenário.

115. As ações constantes do plano de acompanhamento podem ser conduzidas no âmbito do próprio de acompanhamento, podendo ser designada equipe, ou em ação de fiscalização específica, fora do processo de acompanhamento, por meio de auditoria, monitoramento ou levantamento, esse último incluindo a realização de estudos de viabilidade.

116. Ações de controle associadas ao plano de acompanhamento também podem ser realizadas por intermédio de produção de conhecimento, modalidade de trabalho disciplinada pela Portaria TCU 85/2014. Nesse caso, não há autuação de processo de fiscalização, bastando autuar processo administrativo, e não se gera proposta de encaminhamento a ser deliberada pelo Ministro relator ou pelo Tribunal. Cada relatório produzido seria juntado ao processo de acompanhamento.

Assunto/tema	Objeto de controle	Meta ou estratégia do PNE associada	Ação de controle	Unidade participante	Objetivo	Situação em 23/9/2016
Educação infantil	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).	Meta 1, com especial atenção às estratégias 1.1 e 1.5.	Auditoria de conformidade e/ou operacional, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).	SecexEducação (coordenadora) e Secex nos estados – AC, AL, AM, BA, CE, ES, GO, MA, MG, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, SP e TO.	A ser definido.	Fase de planejamento iniciada em 15/8/2016.

Assunto/tema	Objeto de controle	Meta ou estratégia do PNE associada	Ação de controle	Unidade participante	Objetivo	Situação em 23/9/2016
Ensino médio	Determinações e recomendações feitas pelos Tribunais de Contas no âmbito da auditoria coordenada realizada em 2013 (no caso do TCU, Acórdão 618/2014-Plenário), com escopo ampliado para análise de aspectos associados ao PNE e aos planos estaduais de educação.	Meta 3. Estratégias a definir. Pode abranger estratégias de outras metas que tenham aderência como ensino médio.	Monitoramento, na forma de trabalho coordenado com tribunais de contas brasileiros.	Secex-BA (coordenadora), SecexEducação e Tribunais de Contas de estados e municípios que assinarem termo de adesão ao trabalho.	Analisar as medidas adotadas pelos gestores responsáveis em atendimento às deliberações dos Tribunais de Contas, tendo por base os cinco eixos abordados pela auditoria em 2013: gestão; infraestrutura; professores; financiamento; e cobertura. Incorporar análises complementares que compatibilizem o escopo e estratégias previstas no PNE e nos planos estaduais de educação.	Fase de planejamento iniciada em 30/8/2016.
Educação Profissional	Ação Bolsa Formação, vinculada ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).	Estratégias 8.4, 9.11 e 10.3. O trabalho abordou os cursos de formação inicial e continuada (FIC).	Auditoria operacional	SecexEducação em parceria com a Semec.	Avaliar aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação Bolsa Formação do Pronatec.	Relatório preliminar encaminhado para comentários dos gestores.
Educação Profissional	Acordo de gratuidade MEC e Sistema S.	Estratégias 8.4 e 11.14.	Auditoria de conformidade	SecexEducação (coordenadora) e SecexPrevidência.	Avaliar a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Senai e Senac), bem como o regular cumprimento das metas desse acordo.	Relatório encaminhado para apreciação da Ministra-Relatora.
Educação Superior	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).	Estratégias 11.7, 12.5, 12.6, 12.20 e 14.3 e 15.2.	Auditoria operacional	SecexEducação (coordenadora) e Semag.	Avaliar a sustentabilidade do Fies, bem como a eficácia e a regularidade dos processos de trabalho envolvidos.	Relatório preliminar encaminhado para comentários dos gestores.
Financiamento	Salário-educação.	Estratégia 20.2	Produção de conhecimento	Secex-RJ, sob supervisão da SecexEducação (Ordem de Serviço Secex 2/2016).	Descrever a normatização, operacionalização e mecanismos de acompanhamento do salário-educação e emitir opinião sobre a conveniência e oportunidade de realização de ações de controle nesse objeto.	Finalizado.
Planejamento	PPA 2016-	Abordagem	Produção de co-	Secex-RJ, sob	Identificar como as metas e	Finalizado.

Assunto/tema	Objeto de controle	Meta ou estratégia do PNE associada	Ação de controle	Unidade participante	Objetivo	Situação em 23/9/2016
e orçamento governamental	2019, LDO 2016 e LOA 2016.	sistêmica das metas do PNE.	nhecimento	supervisão da SecexEducação (Ordem de Serviço Segecex 2/2016).	estratégias do PNE estão internalizadas ou compatibilizadas nos planos e instrumentos orçamentários do governo federal vigente (PPA, LDO e LOA), bem como emitir opinião crítica quanto ao atendimento do art. 10 da Lei 13.005/2014 (Lei do PNE).	
Plano Nacional de Educação	Metas e estratégias do PNE com prazo até jun./2016	Arts. 8º e 9º da Lei do PNE. Metas 7, 9 e 15. Estratégias 1.4, 1.6, 4.14, 7.21, 15.11, 17.1, 20.6, 20.9, 20.11 e 20.9.	Produção de conhecimento	Secex-RJ, sob supervisão da SecexEducação (Ordem de Serviço Segecex 2/2016).	Realizar diagnóstico da situação de metas e estratégias do PNE, bem como de artigos da Lei 13.005/2014, que fixaram prazos de cumprimento compreendidos nos dois primeiros anos de vigência do plano (até jun./2016), identificando fatores que limitam o seu cumprimento.	Finalizado.
Sistema/rede de ensino	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	Estratégias 5.3, 5.4, 7.12, 7.15, 7.20 e 9.12	Produção de conhecimento	Secex-RJ, sob supervisão da SecexEducação (Ordem de Serviço Segecex 2/2016).	Identificar a viabilidade de trabalhos de fiscalização, considerando o histórico de atuação do TCU no programa e os problemas ou potenciais riscos que possam comprometer o desempenho do programa ou gerar desperdício de recursos.	Estimativa de cronograma: 22/8 a 14/10/2016.
Professor	Ações de valorização da remuneração e da carreira docente na educação básica	Metas 17 e 18	Produção de conhecimento	Secex-RJ, sob supervisão da SecexEducação (Ordem de Serviço Segecex 2/2016).	Identificar a viabilidade de trabalhos de fiscalização no tema, considerando os papéis e as responsabilidades do MEC e das unidades federativas para o alcance das metas 17 e 18, bem como os problemas ou potenciais riscos à instituição de planos de carreira e políticas de valorização salarial.	Estimativa de cronograma: 17/10 a 16/12/2016.
Plano Nacional de Educação	Metas do PNE	Abordagem sistêmica das metas do PNE.	Produção de conhecimento	SecexEducação	Atender ao item 9.1 do Acórdão 795/2016-TCU-Plenário. Oferecer visão geral anual do cumprimento das metas pelos diversos entes governamentais, analisando a evolução dos indicadores apurados.	A definir.
Plano Nacional de Educação	Metas e estratégias do PNE	Abordagem sistêmica das metas e estratégias	Acompanhamento	SecexEducação	Identificar e revisar trabalhos realizados ou programados pelas Secex nos estados, que constam	A definir.

Assunto/tema	Objeto de controle	Meta ou estratégia do PNE associada	Ação de controle	Unidade participante	Objetivo	Situação em 23/9/2016
		do PNE			do Plano de Fiscalização do TCU de 2016, de modo a verificar se as questões analisadas guardam relação com metas e estratégias, incorporando ao processo de acompanhamento do PNE, naquilo que couber e se mostrar oportuno, as conclusões daqueles trabalhos.	
Financiamento	Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e Custo aluno qualidade (CAQ)	Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10.	Monitoramento do item 9.1.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário.	Secex-BA e SecexEducação.	Aprofundar conhecimento sobre o CAQ e apurar as conclusões e encaminhamentos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC 459/2015, que teve como atribuição a de elaborar estudos sobre a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica.	Fase de planejamento iniciada em 15/8/2016.

IV.3. DISPOSITIVOS, METAS E ESTRATÉGIAS DO PNE COM PRAZO ATÉ JUNHO DE 2016

117. Na Lei que instituiu o PNE 2014-2024 há artigos, metas e estratégias que só terão aplicação efetiva por meio de regulamentação ou cujo prazo expira ao longo dos dois primeiros anos de vigência do plano (até junho de 2016), como é o caso do estabelecimento de leis específicas tratando da gestão democrática da educação pública; da implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi); da pactuação da Base Nacional Comum Curricular; da confecção da Lei de Responsabilidade Educacional; e da instituição do Sistema Nacional de Educação.

Tabela 16 – Artigos, metas e estratégias do PNE que precisam de regulamentação ou cujo prazo expira ao longo dos dois primeiros anos de vigência do plano (até junho de 2016).

Prazo	Item do PNE	Assunto
Jun./2015	Art. 8º	Planos estaduais e municipais de educação.
	Estratégia 1.4	Normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.
	Meta 15	Política nacional de formação dos profissionais da educação escolar básica.
	Estratégia 15.11	Política nacional de formação continuada para profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério.
	Estratégia 20.11	Lei de Responsabilidade Educacional.
Dez./2015	Meta 7	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
	Meta 9	Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade.
	Estratégia 17.1	Fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
Jun./2016	Art. 9º	Gestão democrática.
	Estratégia 1.6	Avaliação da qualidade da educação infantil.
	Estratégia 4.14	Indicadores de qualidade na educação especial.
	Estratégia 7.21	Parâmetros mínimos de qualidade de infraestrutura e insumos.
	Estratégia 20.6	Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)

	Estratégia 20.9	Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração entre os entes federados.
--	-----------------	--

Fonte: Lei 13.005/2014.

118. Em atendimento ao Plano de Trabalho constante da Ordem de Serviço Segecex 2/2016, foi elaborada produção de conhecimento sobre o andamento das metas e estratégias previstas no PNE para conclusão até o fim do mês de junho de 2016, verificando a situação de seu cumprimento total ou parcial e emitindo, nos pontos cabíveis e possíveis, opinião crítica. A abordagem foi preponderantemente qualitativa, por meio de pesquisa a portais julgados confiáveis e abrangentes, em especial o do Inep, o PNE em Movimento do MEC, o Observatório do PNE, o Todos pela Educação e o do Poder Legislativo federal.

119. Tendo por base a amostra da Tabela 16, apresentam-se, a seguir, as considerações pertinentes sobre a situação de cada item (posição em agosto de 2016):

a) Planos estaduais e municipais de educação (art. 8º). No portal PNE em Movimento (<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>), foi possível observar que 24 estados e o Distrito Federal já têm seu plano de educação sancionado, sendo as exceções os estados do Rio de Janeiro, cujo documento-base está em discussão pública e de Minas Gerais, cujo projeto de lei já foi enviado ao Poder Legislativo para aprovação. Com relação aos municípios, 55 ainda não tinham seu plano. No mesmo portal, é possível verificar, também, que esses dois estados não aderiram à Rede de Assistência Técnica instituída pelo MEC para apoio à implantação dos planos estaduais;

b) Normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches (Estratégia 1.4). Induz-se que essa definição normativa cabe ao MEC, uma vez que sua aplicação deve ser padronizada e cumprida, de forma concatenada, por estados e municípios. No Anexo 2 do Relatório de Gestão do MEC de 2015, consta que foi elaborada Nota Técnica pela Secretaria de Educação Básica do MEC, contendo orientações nacionais sobre esse processo;

c) Política nacional de formação dos profissionais da educação escolar básica (Meta 15). Foi publicado o Decreto federal 8.752/2016, já posterior à data crítica da meta, que prevê programa de formação nacional e há iniciativas pontuais, mas não um conjunto de ações articuladas. A definição da política pelo decreto é muito vaga, como se depreende em sua leitura, carecendo ainda de regulamentação, conforme sinaliza o art. 18 do capítulo das Disposições Gerais. Em março de 2016, o governo federal sinalizou a possibilidade de oferta de vagas do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) para professores complementarem a sua formação;

d) Política nacional de formação continuada para profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério (Estratégia 15.11). O decreto mencionado no item anterior fala da formação dos profissionais, em geral, da educação básica, não apenas da carreira de magistério, cabendo, portanto, verificar sua aplicabilidade para profissionais de áreas de apoio técnico, administrativo e pedagógico;

e) Lei de Responsabilidade Educacional (estratégia 20.11). Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, foi identificado o Projeto de Lei 7.420/2006 (e apensados), que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”, que se encontrava em tramitação em comissão especial, a qual adiou para setembro de 2016, segundo apurado à época deste trabalho, a reunião para votar o parecer do relator. A proposta responsabiliza, com penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), o gestor público que permitir, injustificadamente, o retrocesso da qualidade da educação básica nos estados, municípios e Distrito Federal. Dessa forma, a piora do Ideb, por exemplo, poderia vir a caracterizar ato de improbidade administrativa do chefe do Poder Executivo, no caso os prefeitos e governadores. A questão é extremamente sensível e gera posições contrárias do MEC, como percebido em reuniões com gestores daquele órgão e apontado no Anexo 2 do Relatório de Gestão 2015: “Muitos projetos de lei que hoje tramitam no Congresso Nacional a respeito de uma Lei de Responsabilidade Educacional responsabilizam dirigentes pelo não alcance de metas de IDEB ou notas de desempenho de estudantes em avaliações de massa. Contrário a este princípio, em 2010 o Executivo enviou o PL 8.039. De forma complementar, normas de cooperação federativa que melhor definam responsabilidades de cada ente federativo na política educacional, também podem ser entendidas como lei de responsabilidade educacional”;

- f) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os resultados da apuração desse indicador para o ano de 2015 foram divulgados pelo MEC em 8/9/2016. O Plano de Acompanhamento 2016 do PNE, proposto na Seção IV.2, prevê a realização de produção de conhecimento para examinar o estágio de cumprimento das metas do plano pelos diversos entes governamentais, analisando a evolução dos indicadores apurados, aí incluído os resultados do Ideb de 2015, que estão associados à Meta 7;
- g) Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade (Meta 9). Essa meta estabelece “elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade para 93,5% até 2015”. Em consulta ao sítio eletrônico do Inep, foi levantada a evolução desse indicador nos últimos anos: em 2011, a taxa atingiu 91,4%, caindo para 91,3%, em 2012, voltando a subir para 91,5% em 2013, e 91,7%, em 2014. Portanto, com crescimento de 0,3 pontos percentuais entre 2011 e 2014. Se repetido, essa taxa de crescimento seria insuficiente para o indicador atingir o patamar de 93,5% em 2015;
- h) Fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Estratégia 17.1). O Fórum foi instituído pela Portaria MEC 618/2015, não havendo ações de controle a deflagrar no momento por parte do TCU, a não ser acompanhar a atuação e os estudos produzidos por essa instância;
- i) Gestão democrática (art. 9º). Não foi possível atestar qual a situação dos entes federativos quanto à aprovação de leis específicas para os seus sistemas de ensino disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação. No Portal do PNE em Movimento não foram encontrados estudos ou informações sobre o cumprimento desse dispositivo;
- j) Avaliação da qualidade da educação infantil (Estratégia 1.6). Não foram encontrados, pelo menos no alcance das pesquisas realizadas, registros da existência dessa avaliação. No Anexo 2 do Relatório de Gestão de 2015, o Secretária Executiva do MEC se limitou a informar que foi iniciado o processo de desenvolvimento da Avaliação Nacional da Educação Infantil em 2016, instituída em portaria ministerial, que considera o acesso e a oferta, a infraestrutura, os recursos pedagógicos, os profissionais que atuam nesse nível de ensino, a gestão do sistema e a gestão das unidades escolares;
- k) Indicadores de qualidade na educação especial (Estratégia 4.14). Não foram encontrados, pelo menos no alcance das pesquisas realizadas, registros da apuração desses indicadores;
- l) Parâmetros mínimos de qualidade de infraestrutura e insumos (Estratégia 7.21). A Secretaria Executiva do MEC não apresentou esclarecimentos sobre o estágio de implementação dessa estratégia no quadro que acompanha o Anexo 2 do Relatório de Gestão de 2015. Vale registrar que o MEC instituiu, por meio da Portaria 369/2016, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que tem, entre outras atribuições, a tarefa de estabelecer os indicadores de avaliação dos estabelecimentos de ensino. Sobre a infraestrutura das escolas, um dos temas abordados na estratégia, o Portal todospelaeducacao.org.br, com dados do Censo Escolar 2015, aponta que 4,5% das escolas públicas apresentavam todos os itens determinados pela estratégia 7.18 do PNE, sendo que esse percentual era de 4,8% no ensino fundamental e 22,6% no ensino médio. Entre os itens mais críticos, está o laboratório de ciências, presente em apenas 8,6% das escolas públicas de ensino fundamental e 43,9% de ensino médio e também a quadra esportiva, presente em 31% de todas as escolas públicas de educação básica do País. Vale destacar que fatores básicos, como acesso à água tratada e esgoto sanitário, ainda não são universais, sendo verificados em 91,5% e 37,9% das escolas privadas e públicas, respectivamente.
- m) Custo Aluno Qualidade Inicial (Estratégia 20.6). Em 2010, uma metodologia de cálculo do CAQi, realizada por iniciativa de organizações da sociedade civil, foi aprovada em parecer do CNE, mas não foi homologada pelo MEC. Mais recentemente, foi instituído Grupo de Trabalho, pela Portaria MEC 459/2015, que ficou responsável pela elaboração de estudos sobre a implementação do CAQ. Segundo informado pela Secretaria Executiva do MEC em reunião realizada no dia 8/9/2016, o Grupo concluiu os trabalhos previstos na Portaria e a proposta encontrava-se em discussão no âmbito do Ministério. Sobre esse tema, a Atricon e o IRB, por meio do Ofício Conjunto 01/2016, de 4/8/2016, reportaram ao Ministro da Educação esclarecimentos sobre as conclusões a que chegou o citado Grupo e eventuais encaminhamentos a respeito da implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da

educação básica. No ofício, a Atricon e o IRB ressaltam que “a falta de tais parâmetros, bem assim de elementos norteadores para se assegurar a cooperação financeira da União a Estados e Municípios, afeta sobretudo o controle sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas em relação à matéria. Ademais, tais ausências muitas vezes acabam sendo objetadas pelos próprios entes fiscalizados como elementos de impacto na gestão, configurando-se impeditivos da efetiva e integral aplicação dos dispositivos insertos no Plano Nacional de Educação”. Atualmente, o investimento em educação básica é feito, em termos de previsões de repartição de custos, principalmente por meio do Fundeb.

n) Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração entre os entes federados (Estratégia 20.9). No Anexo 2 do Relatório de Gestão de 2015, a Secretaria Executiva do MEC informa que, para dialogar com o Congresso Nacional sobre essa questão, foi elaborada e estava em discussão no Ministério proposta de substitutivo ao PL 413/2014, que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Educação, fixando normas da cooperação federativa entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, definindo as responsabilidades educacionais. Após consulta pública coordenada pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei encontrava-se na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

V. CATEGORIZAÇÃO DE *STAKEHOLDERS*

120. Um dos produtos previstos para entrega neste 2º Relatório de acompanhamento do PNE trata da construção de matriz relacional de metas e estratégias do PNE com os respectivos *stakeholders*, conforme consta do documento que autorizou a função de especialista para realização do trabalho. Ocorre que esses *stakeholders* são diversos e difíceis de quantificar, com vários atores sociais assumindo responsabilidades na gestão educacional e no processo de ensino-aprendizagem e influenciando-os de diversas formas. Essa diversidade de *stakeholders* engloba: aluno; professores e demais profissionais da educação; família; comunidades locais; órgãos gestores e reguladores da educação; conselhos; associações; sindicatos; agências de financiamento estatais; intermediários financeiros (bancos, fundos); organismos internacionais; instituições de pesquisa; órgãos oficiais de controle interno e externo; etc.

121. A literatura da área educacional, quando identifica os principais grupos constitutivos, tende a colocar o aluno no grupo primário de *stakeholders*, pois ele é o beneficiário direto da educação e o principal motivo da existência da escola. No grupo secundário de *stakeholders* encontram-se incluídos os intermediários envolvidos, interessados ou afetados pelo processo de prestação de serviço.

122. Sendo assim, não se justifica a aplicação da técnica da análise de atores (*stakeholders*) neste momento do acompanhamento do PNE, mas sim quando da realização de fiscalizações ou trabalhos cujo objeto de controle esteja adequadamente ou mais bem delimitado, tanto na fase de planejamento quanto na etapa de execução da ação de controle.

VI. CONCLUSÃO

123. O PNE caracteriza-se como plano de Estado, expressando uma proposta de política para a educação que abrange três períodos de governo. O primeiro PNE, com vigência de 2001 a 2010, foi instituído pela Lei 10.172/2001. Em 2010, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei 8035/2010, que tratava da aprovação do novo PNE, que vigoraria de 2011 a 2020. Contudo, a conclusão de sua tramitação só ocorreu quatro anos depois, com a promulgação da Lei 13.005/2014, fazendo com que o PNE em vigor corresponda ao decênio 2014-2024. O atual plano possui vinte metas e 254 estratégias que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior.

124. Neste 2º Relatório de Acompanhamento do PNE, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 795/2016-TCU-Plenário, é dada concretude à elaboração da versão 1.0 da matriz de controle do PNE 2014-2024 e do plano de acompanhamento referente ao exercício de 2016, identificando objetos e ações de controle que devem receber atenção destacada pelo TCU no âmbito do processo de acompanhamento daquele Plano.

125. A matriz de controle adotada neste trabalho permitiu sistematizar, orientar e, dentro do possível, objetivar a seleção e priorização de metas e estratégias do PNE no rol das ações de controle a serem levadas a cabo pelo Tribunal em 2016. Os resultados da categorização, pontuação e priorização das estratégias, com base em critérios de relevância, materialidade e criticidade, encontram-se detalhados nos Apêndices A, B e C deste relatório.

126. Periodicamente, a matriz de controle deverá de ser revalidada pela SecexEducação, verificando, a partir de estudos e pesquisas, tratamento de dados, informações e evidências obtidas junto a gestores,

resultados de trabalhos realizados e, em especial, consulta a especialistas e atores-chaves, o nível de progresso do PNE e as situações críticas, de modo a subsidiar a decisão quanto à permanência ou não das estratégias na lista de prioridades e à inclusão de outras. Sugere-se que a periodicidade da revalidação da matriz de controle seja bianual.

127. Optando-se pela revalidação bianual, seriam elaboradas, ao longo de ciclo de vigência do PNE 2014-2024, cinco matrizes de controle, notadamente relacionadas aos biênios 2016-2017 (abordada neste trabalho), 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023 e 2024-2025, com as quatro primeiras sendo mais seletivas quanto ao esforço do controle em analisar e fiscalizar temas, áreas ou assuntos de maior significância, e a última sinalizando para um trabalho mais denso e amplo, que envolverá diagnóstico quanto ao cumprimento integral do PNE e revisão da metodologia a ser adotada no acompanhamento do plano decenal que vier a ser aprovado em seguida.

128. Cumpriu-se também o objetivo de elaborar uma proposta de Plano de Acompanhamento com trabalhos a serem realizados na vigência do Plano de Fiscalização do TCU de 2016 (abril/2016 a março/2017), que se encontra na Seção IV.2 deste relatório.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. Diante do exposto, e em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 795/2016-TCU-Plenário, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete da Ministra-Relatora Ana Arraes, com as seguintes propostas:

I. autorizar a continuidade do processo de Acompanhamento do PNE 2014-2024, sob a coordenação da SecexEducação e a supervisão da Cosocial, consoante os critérios de priorização adotados na matriz de controle e as proposições que constam do Plano de Acompanhamento, que são partes constituintes, respectivamente, do Apêndice C e da Seção IV.2 da instrução elaborada pela SecexEducação, procedendo às devidas adequações que se mostrem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho;

II. utilizar as premissas, informações e conclusões expostas neste relatório e, em especial, na matriz de controle e no conceito do plano de acompanhamento do PNE elaborados pela SecexEducação, como subsídio ao método de seleção de objetos e ações de controle a ser feito pela SecexEducação e que integrará o processo de planejamento do TCU no período de 2017 a 2019;

III. dar ciência das conclusões deste trabalho à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) de modo a subsidiar discussões e ações a serem adotadas no que tange à Resolução Atricon 3/2015, que aprovou as diretrizes relacionadas à temática “controle externo nas despesas com educação”;

IV. encaminhar cópia deste relatório à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, ao Ministério da Educação e aos Tribunais de Contas estaduais e municipais; e

V. arquivar os autos com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno.”

É o relatório

VOTO

Examina-se a continuação do trabalho de acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, que objetivou, nesta etapa, elaborar a primeira versão da matriz de controle do PNE e o plano de acompanhamento referente ao exercício de 2016, que identificou objetos e ações de controle que devem receber atenção destacada.

2. A primeira matriz de controle elaborada obedeceu às premissas da metodologia aprovada pelo acórdão 795/2016-Plenário (foco em risco; seletividade; agregação de valor e transparência; caráter preventivo; cooperação com tribunais de contas brasileiros) e procurou objetivar a escolha do foco de controle a partir da fixação de critérios e atributos às 254 estratégias vinculadas às 20 metas do PNE.

3. As premissas para escolha das ações de controle do acompanhamento envolvem: (i) pontuação de atributos das estratégias; (ii) seleção e priorização anual de metas e estratégias a partir dessa pontuação; (iii) reavaliação bianual da matriz; e (iv) realização de trabalho de auditoria mais denso a cada 10 anos, com o objetivo de obter diagnóstico do cumprimento integral do Plano e de revisão da metodologia a ser adotada no acompanhamento do próximo plano.

II – Qualidade da educação

4. Para definição da primeira matriz de controle do PNE foram inicialmente categorizadas as 254 estratégias do PNE a partir de parâmetros técnicos obtidos em literatura específica e publicações oficiais envolvendo o aspecto da qualidade da educação (condições intra e extraescolares). Foi ressaltado que essa classificação levou em consideração o texto descritor da estratégia e que essa percepção inicial da equipe poderá ser futuramente ajustada em virtude de outras colhidas com gestores e especialistas.

5. Segundo a unidade técnica, a partir dessa categorização foi possível identificar melhor o perfil das 254 estratégias do PNE. Verificou-se predominância do plano para o eixo intraescolar (132 estratégias, 52%), que incorpora fatores associados às ações da escola em relação ao desempenho escolar dos seus alunos: infraestrutura física, equipamentos e materiais escolares; organização e gestão da escola; trabalho pedagógico; formação e remuneração do docente; engajamento do estudante no processo educativo.

6. Foram classificadas 122 estratégias no eixo extraescolar (48% das estratégias do PNE). Nesse eixo, identificou-se que a ênfase recai sobre a garantia de acesso à educação como direito do indivíduo e dever do Estado, mostrando a grande preocupação do plano em mudar a realidade brasileira, marcada pela desigualdade socioeconômica de regiões, localidades e segmentos sociais, que se reflete nos respectivos indicadores educacionais.

7. Em coerência com essa diretriz, 55% das estratégias categorizadas na matriz de controle como sendo extraescolares estão associadas às metas de: (i) universalização do atendimento educacional à população de crianças e jovens no ensino regular; (ii) elevação da escolaridade média da população; (iii) redução do analfabetismo absoluto e funcional na população de quinze anos ou mais de idade; e (iv) expansão das matrículas na educação profissional.

III - Relevância

8. Após essa classificação, foi levado em conta o aspecto da relevância como critério que busca apurar a importância relativa das metas e estratégias em exame, independentemente de sua materialidade. Essa relevância foi pontuada a partir de dois atributos: (i) prioridades e agenda do governo federal (extra PNE); e (ii) superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos sociais vulneráveis, precarizados ou com necessidades especiais).

9. Para o critério de classificação da estratégia como de relevância para o primeiro atributo – prioridades e agenda do governo federal –, foram classificadas as questões educacionais valorizadas

pela sociedade e pelo governo federal, identificadas por meio de declarações de prioridades nos orçamentos públicos e em outros planos que não o PNE. Nessa primeira versão da matriz de controle, foram destacadas as ações que se vinculavam ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM. Caso a estratégia estivesse diretamente vinculada aos objetivos do PBSM (superar a pobreza extrema no País, que contempla três eixos principais: (i) garantia de renda; (ii) acesso a serviços públicos; e (iii) inclusão produtiva), a pontuação atribuída a essa estratégia seria de 5 (cinco) pontos.

10. Quanto ao critério de classificação da estratégia como de relevância para o segundo atributo – superação de desigualdades educacionais –, foi destacado o fato de que a desigualdade educacional está intimamente ligada a grupos sociais específicos, como pobres, negros, residentes em áreas rurais, quilombolas e indígenas, segundo está refletido nos indicadores educacionais ao longo dos últimos anos.

11. Nesse sentido, considerou-se justificado incluir como atributo do critério de relevância para pontuação das estratégias sua vinculação à priorização de grupos sociais vulneráveis, precarizados ou com necessidades especiais; atribuíram-se 5 (cinco) pontos a cada uma delas.

12. O resultado da aplicação desse critério de relevância destacou estratégias com forte sinalização inclusiva e que buscam propiciar igualdade de oportunidade de acesso ao sistema escolar, como demonstrado na tabela abaixo:

Categorização	Quantidade de estratégias	% sobre total
Prioridades e agendas do governo federal, extra PNE (Plano Brasil Sem Miséria - PBSM).	40	16%
Superação de desigualdades educacionais (ações afirmativas ou focadas em grupos específicos).	68	27%
Estratégias com pontuação nos dois atributos analisados (1.2, 1.10, 1.11, 1.14, 1.15, 6.2, 6.7, 6.8, 8.4, 9.12, 10.4, 10.10, 11.9, 11.10 e 11.13).	15	6%

13. Das quinze estratégias que pontuaram nos dois critérios de relevância, cinco estão vinculadas à Meta 1 (educação infantil). A equipe destacou que, pela leitura dessas estratégias, não basta adotar política de expansão da rede física de escolas públicas da educação infantil dissociada de outra de equidade de atendimento, sob risco de se perpetuar ou acentuar as desigualdades educacionais existentes. Tal raciocínio é extensível para os demais níveis e modalidades educacionais.

IV - Materialidade

14. Outro critério adotado na matriz de controle proposta foi o da materialidade, definida como a representação da importância relativa ou representatividade do volume de recursos envolvidos. Para essa pontuação foram consideradas, cumulativamente, duas situações: (i) a competência pelo financiamento do nível ou modalidade de educação associado à meta e suas respectivas estratégias; (ii) se a estratégia está associada à subfunção orçamentária com significativo volume de recursos empenhados pela União dentro da Função Educação.

15. Segundo apurado, em 2015, a Função Educação contou com recursos empenhados da ordem de R\$ 103,8 bilhões. O percentual de 58,9% desses recursos está associado a quatro subfunções: ensino superior (30,5%); ensino profissional (12,0%); serviços financeiros (16,0%); e outros encargos especiais – as duas últimas do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Assim, a equipe entendeu que se justifica, no critério materialidade, sob a ótica da execução orçamentária (valores empenhados), atribuir maior pontuação às estratégias vinculadas àquelas três subfunções.

16. Então, pela ótica da alocação orçamentária (recursos OGU), foram definidas três classes de categorização e pontuação para as estratégias do PNE para receber maior pontuação no critério de materialidade: (i) estratégias que se vinculam à competência de atuação direta da União; (ii) que estão contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e (iii) que remetem a temas ou programas específicos, de representativa materialidade.

17. Nesse critério, com algumas exceções, as estratégias associadas à educação básica (incluindo a educação especial e o ensino médio profissionalizante) receberam pontuação intermediária, enquanto as estratégias relacionadas à educação de jovens e adultos, menor pontuação. Além dessas, as estratégias relacionadas: (i) à regulação do sistema de ensino, (ii) à revisão ou o desenvolvimento de bases curriculares, (iii) à elaboração de pesquisas ou estudos diversos e (iv) à construção de indicadores não preencheram, no entender da equipe, os quesitos de materialidade significativa no contexto orçamentário na matriz de controle e também obtiveram menor pontuação.

18. Como resultado da aplicação desse critério, observou-se que 129 estratégias (61%) estão relacionadas à competência supletiva da União, indicando que a eficácia no alcance das metas nacionais do PNE pressupõe envolvimento e cofinanciamento de todas as esferas de governo.

19. Nas estratégias classificadas como de competência direta da União, destacaram-se aquelas contidas nas metas 12, 13 e 14: (i) ampliar a oferta de vagas na rede federal de educação superior, na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e no sistema Universidade Aberta do Brasil (estratégias 12.1 e 12.2); (ii) fomentar a oferta de educação superior pública prioritariamente no sentido da formação de professores para a educação básica (Estratégia 12.4); (iii) ampliar a concessão de financiamento por meio do Fies e de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) (Estratégia 12.20); (iv) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (Estratégia 13.1); (v) expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento (Estratégia 14.1); (vi) ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* nos novos campi abertos em decorrência da expansão e interiorização das instituições superiores públicas (Estratégia 14.6).

20. Relacionadas ao PAC, destacaram-se duas estratégias relacionadas à expansão e reestruturação das escolas, inclusive equipamentos, da rede pública de ensino da educação infantil.

21. Além dessas, apontaram-se como de materialidade as estratégias relacionadas: (i) ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); (ii) à definição de parâmetros mínimos de qualidade; (iii) à complementação das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); (iv) àquelas que remetem à implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ); e (v) àquelas que remetem a programas suplementares ou tradicionais financiados pela União, como é o caso do transporte escolar (Pnate), da merenda escolar (Pnae), da tecnologia educacional (Proinfo) e da concessão de bolsas de iniciação à docência (Pibid).

V - Criticidade - Prazo

21. Foi adotado o critério de prazo para cumprimento de metas do PNE como fator de criticidade para análise. O termo inicial de contagem do tempo para cumprimento das metas que estipularam prazos foi 25 de junho de cada ano, já que o PNE foi sancionado em 25/6/2014. A pontuação definida é a que segue:

Prazo de execução da estratégia	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	2015/2016	5 (cinco pontos)
	2017/2018	3 (três pontos)
	Periódico, gradual, anual ou bianual	
	Entre 2019 e 2024	1 (um ponto)
Não definido		

22. Além do PNE, foram identificadas as metas relacionadas ao art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009, que devem ser implementadas até 2016. É o caso do acesso à pré-escola, ao ensino fundamental e ao ensino médio, etapas da educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade. Essas metas serão priorizadas nas ações de controle, independentemente de ter ou não estratégias com alta priorização neste quesito.

VI - Criticidade no Acompanhamento

23. A SecexEducação observou, ainda, que não poderia deixar de considerar os seguintes aspectos em sua análise: (i) as ações e os responsáveis estipulados no PNE envolvem compromisso dos três entes federativos e até de outros órgãos da esfera federal; (ii) a magnitude do PNE, com uma heterogeneidade de assuntos abordados nas 254 estratégias; e (iii) o caráter descentralizado das políticas públicas de educação. Assim, foi entendido que o acompanhamento do Plano pelo TCU adquiriria graus diversos de complexidade, o que fez com que a matriz de controle buscasse classificar as estratégias quanto à complexidade de aferição da sua implementação e dos resultados alcançados.

24. Assim foram definidos os seguintes critérios:

a) alta complexidade: o acompanhamento da estratégia envolve o exame da aplicação de recursos descentralizados, de programas governamentais, da gestão de serviços educacionais, da contratação de obras, serviços ou bens, etc. Essa categorização também foi atribuída a estratégias com entrega de produtos diversos/heterogêneos ou que apresentam falta de clareza ou especificação dessas entregas. Boa parte das estratégias classificadas nesta categoria encontra-se fora da gestão direta do MEC, sendo executada essencialmente por outros órgãos, níveis de governo ou participação do terceiro setor. O adequado acompanhamento da estratégia envolve procedimentos de maior complexidade, com tratamento a ser dado em ação de fiscalização específica, fora do processo de acompanhamento do PNE, que já se encontra autuado, a exemplo da realização de auditoria, com designação de equipe de fiscalização – 5 pontos;

b) média complexidade: o acompanhamento abarca estratégias geridas essencialmente pelo MEC, ainda que com a participação ou apoio de outros órgãos ou níveis de governo, bem como a análise de estatísticas e indicadores educacionais. A ação de controle poderia ser feita dentro do processo de acompanhamento do PNE, que já se encontra autuado, com designação de equipe de fiscalização – 3 pontos;

c) baixa complexidade: o acompanhamento da estratégia envolve o exame de procedimentos de normatização, regulação, definição de diretrizes curriculares, supervisão dos sistemas de ensino ou implantação de sistemas de avaliação. A ação de controle poderia ser realizada com trabalhos de menor duração e sem autuação de processo de fiscalização, a exemplo da produção de conhecimento (processo administrativo), em que os procedimentos de confirmação incorporariam, basicamente, entrevista, consulta a sistemas informatizados ou resposta a diligências. Cada relatório produzido seria juntado ao processo de acompanhamento – 1 ponto (p. 19, peça 80).

25. O resultado da aplicação desse critério revelou 129 estratégias de alta complexidade (51%), 78 de média complexidade (31%) e 47 de baixa complexidade (18%).

26. Um aspecto importante anotado pela SecexEducação foi que o esforço maior de controle se configura não apenas pelo caráter descentralizado da política, mas também pela inexistência de avaliações ou pela qualidade precária das informações obtidas pelo MEC sobre resultados de programas de governo executados de forma descentralizada. Foi observado que: *“O custo e a dependência da obtenção de dados primários junto a várias esferas em que pode atuar um programa, que pode envolver órgãos municipais, estaduais, não governamentais e, até mesmo, instâncias de controle social, impacta na capacidade do MEC em obter informações tempestivas e confiáveis sobre os resultados desse programa, o que é uma das condições para a efetividade do processo de monitoramento do PNE”*.

VII - Agregação de valor

27. Este critério está relacionado à produção de novos conhecimentos e à perspectiva que o acompanhamento do Tribunal pode proporcionar sobre o objeto de controle. Veja-se a seguinte tabela:

Conhecimento acumulado sobre o alcance da meta e a implementação de estratégias	Categoria e pontuação a serem atribuídas na matriz de controle	
	Escassez de trabalhos anteriores do TCU ou trabalhos de outros órgãos de pesquisa ou de controle sobre o assunto.	5 (cinco pontos)

	Falta de informações detalhadas, confiáveis ou atualizadas sobre o assunto prestadas pelo MEC ou por outros órgãos governamentais responsáveis.	
	Disponibilidade de informações parciais sobre o assunto, sugerindo a realização de levantamento ou de diligência para esclarecimentos sobre questões específicas.	3 (três pontos)
	Disponibilidade de informações abrangentes e suficientes sobre o assunto.	1 (um ponto)

28. Foi informada a impossibilidade de pontuar esse critério na matriz em virtude do atraso na estruturação e formatação do sistema que daria suporte ao preenchimento do programa. Verifico que há necessidade de solicitar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que dê a necessária priorização a essa ação em seu planejamento.

29. Foi informado que a matriz de controle prevê também campos abertos destinados a obter e sistematizar conhecimento sobre o PNE. Fará o registro de: (i) análises orçamentárias e financeiras que se julguem úteis para o acompanhamento do PNE; (ii) análise de indicadores e identificação de fatores críticos que impactam na implementação e nos resultados de metas e estratégias do PNE; (iii) reportagens e notícias veiculadas pela imprensa; (iv) revisão de artigos, estudos, pesquisas e opinião de atores que estão diretamente ligados às temáticas trazidas no PNE; (v) histórico de atuação do TCU, demais tribunais de contas brasileiros e de órgãos de controle interno em temas ou assuntos relacionados às metas e estratégias do PNE.

30. Segundo a SecexEducação, esse conhecimento será registrado em sistema informatizado denominado inicialmente de Sistema de Suporte ao Acompanhamento do PNE (Sapne). A expectativa é que o conhecimento registrado nesse sistema possibilite também retroalimentar o preenchimento da matriz de controle e apoiar a sistemática de seleção de ações de controle no âmbito do acompanhamento do PNE.

31. Esse sistema ainda está em desenvolvimento, o que deverá ser objeto de determinação à Segecex para sua priorização.

VIII – Resultado da Matriz de Controle

32. Definidos esses critérios, o especialista classificou todas as 254 estratégias quanto à: (i) qualidade da educação; (ii) relevância; (iii) materialidade; (iv) criticidade e prazo; e (v) criticidade no acompanhamento, o que resultou no Apêndice A (p. 39, peça 80).

33. Em seguida, pontuou-se cada uma das 254 estratégias e classificaram-se aquelas que mais pontuaram na ordem de prioridade (Apêndice B, p. 76, peça 80). A partir daí, ficaram definidas as prioridades a serem foco das ações de controle para cada biênio.

34. A primeira rodada da matriz de controle selecionou 64 estratégias, conforme o seguinte critério:

- a) **Nível 1 de prioridade**, com 12 estratégias que alcançaram maior pontuação geral e maior pontuação em Relevância e Materialidade conjuntamente ou maior pontuação em Prazo;
- b) **Nível 2 de prioridade**, com 11 estratégias associadas às de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, que alcançaram maior pontuação geral + associação com as metas 1, 2 ou 3, que têm prazos de universalização de atendimento para 2016;
- c) **Nível 3 de Prioridade**, com 30 estratégias e predominância das metas 4 (educação especial/inclusiva), 6 (educação integral) e 11 (educação profissional), que atenderam: Critério 1: estratégia com maior pontuação geral + maior pontuação em Relevância; e Critério 2: estratégia com baixa pontuação geral + maior pontuação em Relevância e Prazo conjuntamente; e
- d) **Nível 4 de Prioridade**, com onze estratégias de diversas metas, que alcançaram baixa pontuação geral + maior pontuação em Prazo.

IX - Plano de Acompanhamento 2016

35. O Plano de acompanhamento vai organizar e sistematizar o planejamento de ações de controle no PNE, agregando todas as informações produzidas pelo TCU em outros processos, como de solicitação do Congresso Nacional, determinação dos membros do TCU, propostas de outros órgãos de controle e assuntos em evidência.

36. No relatório que precedeu este voto consta resumo do que foi apurado em alguns processos realizados por este Tribunal, vários já apreciados e alguns no gabinete desta relatora para serem encaminhados à apreciação. Ao todo, o Plano de Acompanhamento de 2016 possui 13 ações de controle.

X - Dispositivos, metas e estratégias do PNE com prazo até junho de 2016

37. Foram relacionados catorze dispositivos, metas e estratégias do PNE com prazo de vencimento até junho de 2016. Dessas metas e estratégias, apenas uma pode ser considerada cumprida, mas ainda pendente de acompanhamento, enquanto as demais, ou não foram executadas, ou estão em fase de discussão para estabelecimento de procedimentos e/ou aprovação de projeto de lei.

38. Um dos produtos previstos para entrega neste 2º Relatório de Acompanhamento do PNE tratou da construção de matriz relacional de metas e estratégias do PNE com os respectivos *stakeholders*, como constou de documento que autorizou a função de especialista para realização do trabalho.

39. Entretanto foi relatado que esses *stakeholders* são diversos e difíceis de quantificar, com vários atores sociais assumindo responsabilidades na gestão educacional e no processo de ensino-aprendizagem e influenciando-os de diversas formas, e englobam: alunos, professores e demais profissionais da educação, famílias, comunidades locais, órgãos gestores e reguladores da educação, conselhos, associações, sindicatos, agências de financiamento estatais, intermediários financeiros (bancos, fundos), organismos internacionais, instituições de pesquisa, órgãos oficiais de controle interno e externo, etc.

40. Assim, foi colocado que não se justificaria a aplicação da técnica da análise de atores (*stakeholders*) neste momento do acompanhamento do PNE, mas, sim, quando da realização de fiscalizações ou trabalhos cujo objeto de controle esteja adequadamente ou mais bem delimitado, tanto na fase de planejamento quanto na etapa de execução da ação de controle.

XI - Conclusão

41. A SecexEducação propôs, assim, fosse autorizada a continuidade deste processo de acompanhamento, consoante critérios de priorização adotados na matriz submetida ao escrutínio deste Plenário, e fosse dada ciência das conclusões dos trabalhos à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), de modo a subsidiar discussões e ações a serem adotadas no que tange à Resolução Atricon 3/2015, além da remessa de cópia aos interessados no Congresso Nacional, no governo federal e nos tribunais de contas.

42. Acompanho as propostas formuladas e entendo que os critérios sugeridos têm coerência e refletem as prioridades definidas pela sociedade como importantes para o desenvolvimento educacional do país. A preocupação com as estratégias que enfrentam as desigualdades sociais foi bem destacada neste trabalho, atenção especial que considero pertinente.

43. Não há dúvidas acerca da complexidade e da envergadura do trabalho ora proposto, que deve contar com o apoio especial deste colegiado para que seja viabilizado com qualidade. O suporte necessário para sua execução passa, indiscutivelmente, pelo desenvolvimento dos sistemas informatizados indicados neste voto. Nesse sentido, proponho seja aprovada determinação para que seja priorizado seu desenvolvimento, com necessário e especial acompanhamento do Secretário-Geral de Controle Externo – Segecex.

44. Destaco que, com este trabalho, foi dado passo importante para viabilizar o acompanhamento geral sistematizado do PNE por este Tribunal, cuja implementação é primordial para desenvolvimento nacional.

45. A atuação e a cobrança mais efetiva deste Tribunal e dos tribunais de contas estaduais e municipais junto aos gestores públicos para cumprimento das metas do PNE, no meu entender, são um caminho seguro para que o País consiga transformar a lei que criou o programa em ações realistas para seu cumprimento; esse é um trabalho valioso que se pode oferecer à sociedade.

46. Por fim, congratulo o auditor Paulo Gomes Gonçalves e a SecexEducação pela excelência do trabalho realizado, com a consciência de que sua complexidade vai exigir ajustes constantes e aperfeiçoamentos.

Posto isso, acompanho as propostas formuladas pela unidade técnica, com os acréscimos que considero pertinentes, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto a sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 2921/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.350/2015-6.
2. Grupo I – Classe VII - Acompanhamento.
3. Responsáveis: Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20); Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91).
4. Unidade: Ministério da Educação e Cultura (atual Ministério da Educação).
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, que objetivou, nesta etapa, elaborar a primeira versão da matriz de controle do PNE e o plano de acompanhamento referente ao exercício de 2016, que identificou objetos e ações de controle que devem receber atenção destacada.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 41 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso V, 230 e 241 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. aprovar a continuidade do processo de acompanhamento do PNE 2014-2024, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação e supervisão da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e Região Nordeste - Cosocial, consoante critérios de priorização adotados na matriz de controle e proposições que constam do Plano de Acompanhamento (Apêndice C e Seção IV.2 da instrução elaborada pela SecexEducação), com as adequações que se mostrem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho;

9.2. autorizar a utilização das premissas, informações e conclusões expostas no relatório que fundamenta este acórdão, em especial, na matriz de controle e no conceito do plano de acompanhamento do PNE elaborados pela SecexEducação, como subsídio ao método de seleção de objetos e ações de controle a ser feito por aquela secretaria e que integrará o processo de planejamento do TCU no período de 2017 a 2019;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que priorize e acompanhe a execução tempestiva do desenvolvimento de sistemas informatizados necessários aos trabalhos indicados nos itens 27 a 30 do voto e informe à relatora quanto à previsão de sua conclusão;

9.4. dar ciência deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram à:

9.4.1. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), de modo a subsidiar discussões e ações a serem adotadas no que tange à Resolução Atricon 3/2015, que aprovou as diretrizes relacionadas à temática “controle externo nas despesas com educação”;

9.4.2. Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, ao Ministério da Educação e aos tribunais de contas estaduais e municipais.

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 47/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/11/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2921-47/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral