

INTEGRAR



Projeto Integrar

Propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

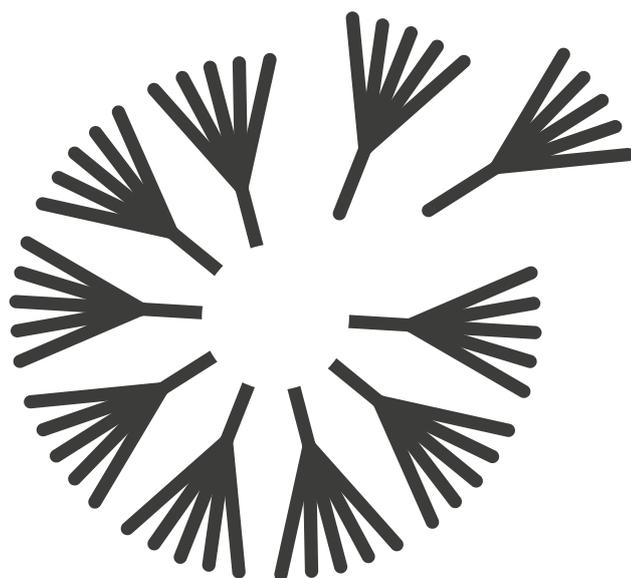
José Mucio Monteiro, Presidente
Ana Arraes, Vice-Presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz de Oliveira
Raimundo Carreiro
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador



INTEGRAR

APRIMORAMENTO DO CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS
E PROGRAMAS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

Projeto Integrar

Propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas

Brasília 2020

© Copyright 2020, Tribunal de Contas da União
<http://www.tcu.gov.br>
SAFS, Quadra 4, Lote 01
CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Projeto Integrar : propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. -- Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2020.

144 p. : il.

O Projeto Integrar resulta de um acordo de cooperação firmado, em dezembro de 2017, entre o TCU e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O projeto espera melhorar o planejamento de fiscalizações em nível nacional, induzindo o aperfeiçoamento da gestão das políticas descentralizadas e uso de indicadores para fundamentar a tomada de decisões, de modo a estreitar as relações entre os tribunais de contas, por meio do compartilhamento de boas práticas. A aproximação com as entidades nacionais resultou de uma parceria com Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon)

1. Controle externo - Brasil. 2. Políticas públicas - controle. 3. Auditoria coordenada. 4. Educação. I. Título. II. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. III. Instituto Rui Barbosa. IV. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas.

Agradecimentos

A realização de um projeto complexo e inovador, como o Integrar, requer o trabalho conjunto e perseverante de pessoas e instituições que se dispõem a sonhar junto, ampliar o olhar, revendo entendimentos e relações em prol da produção de conhecimento inovador e do estabelecimento de novos rumos para a Administração Pública.

Agradecemos, primeiramente, a sólida parceria das instituições que viabilizaram o Projeto Integrar: Atricon, IRB e TCU. Ao Comitê Técnico de Educação do IRB, nosso obrigado pelo incansável e valoroso apoio na divulgação e comunicação do projeto.

Nosso reconhecimento se estende, também, aos parceiros da OCDE, pelo suporte técnico qualificado e pela atenção e presteza no acompanhamento do projeto.

Agradecemos, em especial, aos membros e técnicos dos TCs que atuaram por meio do trabalho nos grupos formados ao longo do projeto. A multiplicidade de visões e experiências ampliou imensamente a qualidade do debate sobre os rumos a serem tomados, gerando decisões consistentes e aderentes à realidade do controle externo brasileiro e às condições de efetivação da política pública de educação. Essa construção coletiva propiciou a organização de encontros presenciais para aprofundamento e discussão, em Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Curitiba (PR) e Brasília (DF); adesão da totalidade dos TCs no início de 2020, para além dos tribunais que haviam aderido originalmente ao Integrar; e elaboração dos produtos do Projeto Integrar descritos nesta publicação.

E, por fim, agradecemos a todos que participaram do Projeto Integrar. Agradecemos aos especialistas, que, por diversas vezes, aprofundaram nosso conhecimento técnico sobre governança multinível, políticas públicas descentralizadas, indicadores educacionais e política educacional brasileira. Agradecemos, também, aos servidores do TCU e dos TCs dos estados e municípios, que colaboraram com sua expertise para a melhoria da integração de nossas instituições no controle externo de políticas públicas descentralizadas.

Coordenação do Projeto Integrar

Sumários

Agradecimentos	5
1. O problema	11
2. O Projeto Integrar	13
3. As propostas	15

- 3.1. Fortalecimento da seleção de ações de controle em políticas descentralizadas15
- 3.2. Fortalecimento da fiscalização de políticas descentralizadas16
- 3.3. Fortalecimento da atuação em rede na fiscalização de políticas descentralizadas.....17

4. A Agenda	18
--------------------------	-----------

Apêndice A - Metodologia de seleção de fiscalizações de políticas públicas descentralizadas

1. Modelo lógico para compreensão da política	23
--	-----------

2. Painel de indicadores para mapeamento da criticidade associada aos resultados da política	25
---	-----------

- 2.1 Indicadores de primeiro nível de análise.....27
 - 2.1.1 Acesso à educação básica27
 - 2.1.2 Proficiência29
- 2.2 Indicadores de segundo nível de análise 30
 - 2.2.1 Indicadores associados a acesso..... 30
 - 2.2.2 Indicadores associados a proficiência33
- 2.3 Indicadores de contexto.....37
- 2.4 Análise dos indicadores41
 - 2.4.1 Identificar as etapas de ensino com baixos resultados.....42
 - 2.4.2 Identificar os municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior52
 - 2.4.3 Identificar indicadores associados aos municípios identificados no passo anterior53

3. Narrativa para identificação de riscos	55
--	-----------

- 3.1 Atributos da política educacional no Brasil.....56
 - 3.1.1 Educação infantil57
 - 3.1.2 Ensino fundamental58
 - 3.1.3 Ensino médio59
- 3.2 Relevância e risco de fatores associados aos resultados educacionais.....60
 - 3.2.1 Acesso como resultado educacional62
 - 3.2.2 proficiência como resultado educacional71
- 3.3 Governança Multinível84
 - 3.3.1 Aspectos de Governança Multinível associados à educação no Brasil.....85
 - 3.3.2 Aspectos de governança multinível associados às etapas de ensino88
 - 3.3.3 Aspectos de Governança Multinível associados aos fatores críticos dos indicadores educacionais92

3.4 Governança Multinível	93
---------------------------------	----

Apêndice B - Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas

1. Introdução	99
----------------------------	-----------

- 1.1. Contexto e objetivo do referencial99
- 1.2. Diferentes enfoques da governança pública e especificidades da governança multinível99
- 1.3. Governança multinível em políticas descentralizadas: abordagem do controle100
- 1.4. Desenvolvimento do referencial101
- 1.5. Forma de utilização do referencial102

2. Referencial conceitual da governança multinível	103
---	------------

- 2.1. Governança multinível no contexto das políticas públicas descentralizadas.....103
- 2.2. Governança multinível como processo de integração vertical, horizontal e com a sociedade civil105

3. Modelo dos tribunais de contas para avaliação da governança multinível	108
--	------------

- 3.1. Ferramenta de diagnóstico para uso em avaliações de governança multinível: Análise *stakeholder*..... 108
- 3.2. Estrutura analítica para avaliação da governança multinível 108
- 3.3. Considerações finais120

4. Exemplos de abordagens de governança multinível em auditorias operacionais	121
--	------------

Apêndice C - Mecanismos de colaboração no controle externo de políticas públicas descentralizadas

1. Antecedentes	127
------------------------------	------------

2. Proposta de rede de colaboração no controle de políticas públicas descentralizadas	132
--	------------

- 2.1 Fundamentos..... 132
- 2.2 Governança 133
- 2.3 Estrutura e organização.....134

Referências	137
--------------------------	------------

Sumário de Figuras

Figura 1 – Frentes complementares	15
Figura 2 – Componentes do referencial	17

Apêndice A

Figura 1 – Modelo lógico da educação brasileira	24
Figura 2 – Relações entre os indicadores mapeados.....	26
Figura 3 – Indicadores associados a acesso	30
Figura 4 – Distinção entre taxas de transição e de rendimento.....	32
Figura 5 – Indicadores associados a proficiência	33
Figura 6 – Indicadores de contexto.....	37
Figura 7 – Fluxo decisório para identificação dos problemas de acesso à cada etapa de ensino	42
Figura 8 – Meta 1.....	43
Figura 9 – Meta 2.....	43
Figura 10 – Meta 3.....	44
Figura 11 – Acesso à creche - fluxo decisório para o passo 1.....	45
Figura 12 – Acesso à creche - fluxo decisório para os passos 1 e 2.....	46
Figura 13 – Acesso à creche - fluxo decisório completo.....	47
Figura 14 – Prova Brasil - matemática e língua portuguesa.....	48
Figura 15 – Proficiência em matemática - fluxo decisório para o passo 1	49
Figura 16 – Proficiência em matemática - fluxo decisório para os passos 1 e 2	49
Figura 17 – Proficiência em matemática - fluxo decisório	50
Figura 18 – Combinação dos resultados das disciplinas.....	51
Figura 19 – Gráficos simplificados.....	51
Figura 20 – Consolidação dos indicadores associados aos resultados de acesso e proficiência.....	53
Figura 21 – Problemas e fatores críticos associados à educação básica.....	56
Figura 22 – Dificuldades relacionadas ao problema de acesso	62
Figura 23 – Problemas referentes a proficiência e fatores associados.....	71
Figura 24 – Componentes da governança multinível e elementos globais da política educacional.....	84
Figura 25 – Síntese dos problemas e suas associações com fatores, riscos e governança multinível.....	94

Apêndice B

Figura 1 – Dez diretrizes para implementar a descentralização.....	101
Figura 2 – Seis componentes que viabilizam a boa governança multinível.....	109
Figura 3 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Atribuição de Responsabilidades	110
Figura 4 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Financiamento de Responsabilidades	112
Figura 5 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Capacidades dos Governos Subnacionais.....	114
Figura 6 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Mecanismos de Coordenação.....	116
Figura 7 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho	118
Figura 8 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Abordagem das Desigualdades Territoriais.....	120

Apêndice C

Figura 1 – Os três Cs do trabalho em conjunto.....	130
Figura 2 – Características dos três Cs do trabalho em conjunto	130

Sumário de Quadros

Quadro 1 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos.....16

Apêndice A

Quadro 1 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos.....22

Quadro 2 – Identificação de elementos com baixos resultados41

Quadro 3 – Metodologia: Sequência de uso dos instrumentos.....55

Quadro 4 – Educação infantil e PNE58

Quadro 5 – Ensino fundamental e PNE59

Quadro 6 – Ensino médio e PNE 60

Quadro 7 – Transporte escolar e associações com PNE e programas de governo.....65

Quadro 8 – Taxa de repetência e associações com PNE e programas de governo.....66

Quadro 9 – Taxa de evasão e associações com PNE e programas de governo..... 68

Quadro 10 – Distorção idade-série e associações com PNE e programas de governo69

Quadro 11 – Outros fatores e associações com PNE e programas de governo.....70

Quadro 12 – Infraestrutura escolar, associações com o PNE e programas de governo.....76

Quadro 13 – Formação docente, associações com PNE e programas de governo77

Quadro 14 – Esforço docente, associações com PNE e programas de governo.....78

Quadro 15 – Média de alunos por turma, associações com PNE e programas de governo80

Quadro 16 – Educação em tempo integral, associações com PNE e programas de governo81

Quadro 17 – Distorção idade-série, associações com PNE e programas de governo82

Quadro 18 – Outros fatores, associações com o PNE e programas de governo.....83

Quadro 19 – Esferas participativas na formulação de políticas educacionais 86

Quadro 20 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos93

Apêndice B

Quadro 1 – Questões-chave para análise dos processos relacionais107

Quadro 2 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Atribuição de Responsabilidades..... 111

Quadro 3 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Financiamento de Responsabilidades..... 112

Quadro 4 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Capacidades dos Governos Subnacionais.....114

Quadro 5 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Mecanismos de Coordenação116

Quadro 6 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho118

Quadro 7 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Abordagem das Desigualdades Territoriais.....120

Componente 2 – Financiamento dos Entes Federativos 121

Componente 3 – Capacidade dos Entes Federativos 122

Componente 4 – Mecanismos de Coordenação entre Níveis de Governo 122

Componente 6 – Abordagem das Desigualdades Territoriais 123

Apresentação

Os tribunais de contas (TCs) exercem papel relevante na indução de melhores resultados e maior eficácia, eficiência e efetividade nas políticas e nos programas públicos.

Políticas descentralizadas, envolvendo mais de um nível de governo para sua completa execução, requerem uma fiscalização conjunta e coordenada dos órgãos de controle externo, nas esferas federal, estadual e municipal.

Atuar de modo coordenado envolve não apenas a realização de auditorias coordenadas, mas um planejamento integrado entre TCs, com a identificação de áreas de maior risco e priorização de ações de controle com maior potencial de impacto e indução de melhorias.

O acordo de cooperação firmado, em dezembro de 2017, entre o TCU e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) viabilizou o desenvolvimento de uma estratégia de controle coordenada para seleção de auditorias com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível e aos riscos relacionados aos resultados das políticas descentralizadas, contribuindo para o aprimoramento da atuação do controle externo brasileiro.

O desenvolvimento da metodologia concentrou-se nas políticas e nos programas na área de educação, com perspectiva de extensão e adaptação da metodologia para outras áreas, como saúde e segurança pública.

As atividades desenvolvidas pelo Projeto Integrar, no âmbito da cooperação com a OCDE, possibilitaram acesso a especialistas, bases de dados abrangentes e qualificadas e práticas sobre fiscalização de políticas públicas de diferentes países, o que embasou o desenvolvimento de modelos inovadores e estratégias cooperativas para o alcance dos objetivos do controle externo.

Além disso, a OCDE apresentou recomendações sobre a coordenação entre os TCs, baseadas nas boas práticas internacionais existentes em contextos de auditorias descentralizadas, e como podem sistematicamente usar os indicadores para seleção de auditorias baseadas em risco no campo das políticas de educação.

O Projeto Integrar viabilizou a aproximação com os TCs brasileiros, por meio de parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e articulação com o Comitê Técnico da Educação do IRB.

Com isso, o projeto tem o benefício esperado de melhorar o planejamento de fiscalizações em nível nacional, induzindo o aperfeiçoamento da gestão das políticas descentralizadas e uso de indicadores para fundamentar a tomada de decisões, de modo a estreitar as relações entre os TCs, por meio do compartilhamento de boas práticas.

Este relatório apresenta o resultado dos trabalhos desenvolvidos. A seção 1 destaca o contexto brasileiro das políticas descentralizadas e os desafios para o controle externo atuar na dimensão das relações interfederativas envolvidas. A seção 2 detalha o desenvolvimento do projeto, as parcerias estabelecidas e as diretrizes que guiaram a formulação das propostas. Na seção 3, são apresentadas as propostas para o atingimento do objetivo do Projeto Integrar, com remissão aos apêndices explicativos de cada um dos produtos. Por fim, a seção 4 apresenta a agenda para a continuidade das atividades, em especial, a consolidação da rede de colaboração, a aplicação do uso da metodologia de seleção de fiscalizações de políticas descentralizadas e o uso do referencial de avaliação da governança multinível dessas políticas.

O problema

O cenário brasileiro das políticas públicas descentralizadas apresenta-se com características que podem representar sérios desafios a serem equalizados, em especial no que tange às necessidades de articulação entre esferas de governo.

A transferência de poderes via descentralização pode ocorrer no nível político, com a distribuição de autoridade política ou capacidade eleitoral entre níveis de governo; administrativo, com a transferência de competências e funções, incluindo planejamento, financiamento e poder de decisão, para oferecer serviços públicos; e fiscal, com a delegação de responsabilidades financeiras, seja por arrecadação própria ou transferência intergovernamental (OCDE, 2019¹).

No Brasil, a autonomia dos municípios como entes federativos, dada a partir da Constituição de 1988, consolidou a descentralização nos três níveis mencionados e ampliou consideravelmente a exigência por capacidade suficiente para financiar e executar todas as competências atribuídas.

Por outro lado, a Constituição também estabeleceu competências comuns e concorrentes, que culminaram na necessidade de uma capacidade de interação e articulação entre entes federados nas três esferas de governo, de modo a garantir coerência e eficiência na prestação de serviços aos cidadãos.

O que se percebe, contudo, de modo recorrente, é alguma dificuldade em se manter essa coerência, identificando-se duplicações de esforços, sobreposições de iniciativas e soluções fragmentadas para atender as demandas sociais.

Ao consolidar o estudo de diversos países, a OCDE organizou os problemas referentes à descentralização em três pilares principais: fracasso na coordenação, falta de capacidade e condições mal estabelecidas (OCDE, 2014²).

O fracasso na coordenação ocorre entre setores, quando interesses setoriais são priorizados, em detrimento de abordagens integrativas. Ocorre, também, entre esferas de governo, em uma falta de coordenação vertical, ao se identificarem lacunas de informação ou falta de dados sobre necessidades locais. A coordenação horizontal também se apresenta falha, ao haver risco de fragmentação na oferta de serviços entre jurisdições.

A falta de capacidade mostra-se como outro importante gargalo para o efetivo desenvolvimento regional, geralmente centrado na fase de desenho ou planejamento. Envolve, também, a falta de capacidade financeira em contextos de restrição fiscal e integração nas fontes de financiamento.

O mal estabelecimento de condições em nível nacional representa um peso administrativo para a execução e prestação de serviços, traduzido, igualmente, por falta de autonomia fiscal dos entes federados e falhas na delimitação de responsabilidades.

Diante da problemática da organização administrativa para a entrega de políticas públicas descentralizadas, o controle externo brasileiro exerce relevante papel de indutor da própria eficiência, eficácia e efetividade. Entretanto, enfrenta desafios similares de coordenação, capacidade e condições estabelecidas para exercer plenamente sua missão.

O controle externo brasileiro é exercido por 33 TCs, todos autônomos e com competência para fiscalizar os recursos de suas jurisdições. Para garantir coesão e eficiência no controle exercido, evitando sobreposições ou fragmentações, faz-se necessária a coordenação entre as instituições, somada à consideração de disparidades regionais, que exigem olhares diferenciados e adaptações às múltiplas realidades locais.

Diante de tais características e da configuração estabelecida no Brasil, o fato é que nenhuma instituição de

1 OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, 2019.

2 OECD. Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government, 2014.

controle, sozinha, é capaz de fiscalizar qualquer política pública descentralizada em todas as suas nuances, a não ser que atue de modo complementar e coordenado.

A atuação colaborativa dos TCs na fiscalização de políticas e programas governamentais não é algo inédito. Cita-se, por exemplo, a exitosa experiência de intercâmbio e cooperação vivenciada no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios Brasileiros (Promoex), na vertente da auditoria operacional, cujas ações se desenvolveram no período de 2007 a 2011, nas áreas de educação, saúde, saneamento e meio ambiente.

O modelo de auditorias coordenadas liderado pelo TCU deu seguimento à iniciativa de realização de trabalhos cooperativos, chegando à conclusão de quase duas dezenas de fiscalizações em nível nacional, em diversos setores de políticas públicas.

Em 2016, com o fito de avaliar e buscar melhorias na condução das auditorias coordenadas e da atuação colaborativa entre os TCs, uma reunião técnica na sede do TCU, em Brasília, contou com a participação de, cerca de, 80 técnicos dos TCs. Entre as oportunidades de melhoria apontadas, destacaram-se aquelas relativas à seleção de temas, ao planejamento, à execução, ao monitoramento das decisões e dos cronogramas de fiscalização, bem como ao aperfeiçoamento da forma de articulação entre as instituições partícipes:

- quanto à seleção das fiscalizações: maior participação dos tribunais na definição dos temas e tipos de fiscalização; estabelecimento de pauta plurianual de fiscalizações; utilização de critérios de risco; elaboração de documento com metodologia de seleção de temas de atuação coordenada; e definição de temas regionais;
- quanto ao planejamento das fiscalizações: maior participação dos tribunais na discussão da matriz de planejamento; possibilidade de contemplar questões específicas e de interesse de cada tribunal; uniformização dos procedimentos nas ações de capacitação e coordenação dos diversos trabalhos; antecipação do cronograma e construção conjunta das atividades e dos prazos com os tribunais;
- quanto à execução das fiscalizações: garantia de que a equipe esteja focada em uma só fiscalização, evitando o atraso das atividades de coleta e análise de dados; criação de pertença das equipes com o trabalho de campo, evitando a sensação de serem meros coletores de dados;

melhoria das orientações sobre o padrão e a estrutura de relatório;

- quanto à etapa de monitoramento: priorização de monitoramento de trabalhos anteriores frente ao início de novas auditorias; realização de trabalhos de monitoramento também de forma coordenada; realização de capacitações para nivelar conceitos e métodos de monitoramento.

Adicionalmente, identificou-se que os planejamentos anuais raramente são baseados em análise de risco e pouco uso fazem de indicadores para fundamentar suas decisões. Esse fato foi confirmado posteriormente, por questionário elaborado pela OCDE no âmbito do projeto, cujo objetivo era conhecer a realidade dos TCs em relação a estruturas internas, mecanismos de seleção e planejamento de auditorias e uso de indicadores e avaliação de risco na tomada de decisões.

A análise de risco é especialmente cara ao planejamento de fiscalizações, em particular as de natureza operacional, dadas as recomendações da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) a respeito. A Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 3000³ estabelece os seguintes requisitos:

89. O auditor deve selecionar temas de auditoria com base no processo de planejamento estratégico da EFS, analisando temas em potencial e realizando pesquisa para identificar riscos e problemas de auditoria.

90. O auditor deve selecionar temas de auditoria que sejam significativos e auditáveis, e consistentes com o mandato da EFS.

91. O auditor deve conduzir o processo de seleção de temas de auditoria com o objetivo de maximizar o impacto esperado da auditoria, tendo devidamente em conta as capacidades de auditoria.

Em complemento a tais requisitos, a Intosai estabeleceu diretrizes para o processo de auditoria operacional no documento GUID 3920. No que se refere à avaliação de possíveis tópicos para auditoria, considerando risco, materialidade e problemas identificados, a norma define riscos como “a probabilidade e o impacto de um evento com potencial para afetar o alcance dos objetivos de uma organização”. Acrescenta, ainda, que, “em auditorias operacionais, os riscos podem envolver áreas de potencial fraco desempenho que preocupam os cidadãos ou têm um grande impacto em grupos específicos de cidadãos. O acúmulo de tais indicadores ou fatores vinculados a uma entidade ou um programa

3 INTOSAI. ISSAI 3000: Norma para Auditoria Operacional, 2017

de governo pode representar um sinal importante para o auditor e levá-lo a planejar auditorias com base nos riscos ou problemas detectados⁴.

Adicionalmente, o GUID 9020⁵ traz diretrizes para a avaliação de políticas públicas e destaca aspectos relevantes a serem considerados no momento da escolha do objeto de avaliação. Entre os aspectos, está a análise da importância da política, caracterizada, entre outras, pela complexidade das conexões entre partes interessadas. Outro importante aspecto diz respeito à mensuração dos efeitos da política e necessidade de se fazer uma valoração objetiva com dados fidedignos.

Diante de tais orientações e das oportunidades de melhoria identificadas na prática dos TCs, transparece a necessidade de desenvolver métodos que deem su-

porte ao uso sistemático de indicadores orientados pelos resultados das políticas públicas descentralizadas.

O Projeto Integrar, assim, nasce para cobrir essas lacunas e buscar o fortalecimento da atuação coordenada na fiscalização de políticas descentralizadas. O fortalecimento se dá por meio da melhoria nas capacidades de selecionar ações de controle, fiscalizar as políticas públicas descentralizadas e atuar de modo coordenado e estratégico.

A seção seguinte detalha o desenvolvimento do projeto, as parcerias estabelecidas e as diretrizes que guiaram a formulação das propostas.

4 INTOSAI. GUID 3920: the performance auditing process, 2019, p. 8. Tradução livre.

5 INTOSAI. GUID 9020: evaluation of public policies, 2019.

O Projeto Integrar

2

O Projeto Integrar foi lançado em maio de 2018, em decorrência da celebração de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, visando ao desenvolvimento de estudo relativo ao aperfeiçoamento de políticas e programas públicos descentralizados. À época, ainda não havia recebido sua alcunha, o que veio a ocorrer meses depois, após a inclusão das instituições parceiras.

Com vigência de três anos (2018-2020), o acordo realizou um diagnóstico especializado, capaz de identificar melhores práticas, modelos e instrumentos que pudessem servir de referência para que as cortes de contas tivessem melhores condições de atuar, com vistas ao aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas descentralizadas para os cidadãos.

Experiências anteriores do TCU com a OCDE, materializadas no estudo Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013-2016), bem como no estudo comparativo (*peer review*) sobre as contas do governo (2012-2013), orientaram a continuidade da parceria para um mergulho no estudo das políticas descentralizadas e nos mecanismos de fortalecimento da atuação coordenada do controle externo.

ACORDO TCU-OCDE

O acordo TCU-OCDE desenvolveu-se por missões técnicas, variadas reuniões remotas para refinamento do escopo, elaboração de documentos de referência, como quadro analítico e protótipos, e culminou na elaboração de relatório com recomendações para o controle externo de políticas públicas descentralizadas.

O estudo foi desenvolvido em três fases e previu inicialmente três produtos principais: (i) modelo de maturidade de governança em políticas públicas descentralizadas; (ii) modelo de integração de indicadores, com foco nas áreas de saúde, educação, trabalho e emprego, segurança pública e gestão fiscal; (iii) recomendações para a construção de uma estratégia coordenada de atuação dos TCs, visando à melhoria da fiscalização das políticas públicas descentralizadas.

A fase 1 dedicou-se à delimitação do escopo do projeto, ao engajamento das entidades parceiras e à elaboração do quadro analítico, documento que descreve as bases teóricas e metodológicas para o desenvolvimento das fases seguintes, além da

participação de técnicos da OCDE, em duas missões ao Brasil. O produto da fase 1 teve sua primeira versão entregue em novembro de 2018, passando por análise e revisão dos TCs e subsequente retorno à OCDE, para ajustes. A versão final do documento foi validada em março de 2019, após segunda rodada de comentários e sugestões para aprimoramento do texto.

A fase 2 dedicou-se ao desenho do modelo lógico relacionado à fiscalização da política educacional, com explicitação de fatores associados à entrega de resultados da política. Ademais, houve a construção, por parte da OCDE, de um esboço da ferramenta de seleção de ações de controle, com uso de indicadores educacionais para subsidiar a tomada de decisão.

Ao longo de 2019, foram realizados dois encontros presenciais no Brasil com a participação dos técnicos da OCDE. A primeira missão teve o objetivo de discutir o modelo lógico da educação, o uso de indicadores para fundamentar decisões em fiscalizações e os elementos de governança multinível que devem ser considerados em atividades de auditoria de políticas descentralizadas. Como produto relacionado a esse encontro, a OCDE preparou um documento prévio de referência, com o histórico do desenvolvimento do projeto até então, e relatório com os resultados do encontro.

Na segunda missão de 2019, os técnicos dos nove TCs participantes reuniram-se com os representantes da OCDE para discutir as possibilidades de aplicação da ferramenta de seleção integrada de ações de controle, pautada em indicadores de governança multinível e educação. Produto associado a esse encontro é a versão, revisada e validada, da ferramenta de seleção integrada.

Ainda na fase 2, além dos encontros técnicos presenciais, a OCDE elaborou questionário com o objetivo de obter uma visão geral das principais estratégias e operações dos TCs, particularmente na seleção de atividades de fiscalização, no uso de indicadores e no trabalho no campo da educação.

A fase 3 foi dedicada ao refinamento da proposta de metodologia de seleção, em especial pela criação de cenários para análise qualitativa, em complemento aos indicadores. Ademais, foi desenvolvido e validado um quadro referencial para avaliação da governança multinível das políticas descentralizadas e discutidas as alternativas para criação da rede de colaboração. Diferentemente dos anos anteriores, embora estivessem planejadas, não houve mis-

são presencial dos técnicos da OCDE, em decorrência da pandemia do coronavírus. O fato, no entanto, não impediu que os encontros ocorressem remotamente, mediados por tecnologias de comunicação.

O produto do acordo de cooperação constitui-se de relatório, orientado por três recomendações-chave:

- a fiscalização de políticas descentralizadas exige colaboração e coordenação fortes entre instituições de controle externo que tenham um papel na fiscalização de elementos de entrega da política;
- a colaboração de instituições de controle externo pode concentrar-se, primariamente, na seleção estratégica de fiscalizações, baseada em evidências e riscos;
- para garantir que as fiscalizações levem em conta questões específicas do desenho e da implementação da política descentralizada, as instituições de controle externo podem sistematicamente considerar fatores de governança multinível em seus trabalhos.

Desde o início da parceria com a OCDE, estava evidente o papel fundamental dos TCs dos estados e municípios para o atingimento dos objetivos do projeto. Até a formalização do envolvimento dos TCs, contudo, foi preciso avançar na delimitação do escopo do estudo. Inicialmente pensado para desenvolver modelos de compreensão das áreas de infraestrutura, saúde, educação e segurança pública, optou-se por concentrar os esforços em apenas um setor, de modo a permitir o necessário aprofundamento nas questões pertinentes.

A educação foi o setor escolhido para orientar o desenvolvimento dos produtos, sem perder de vista sua aplicabilidade para outros setores de políticas públicas.

Foi, portanto, em outubro de 2018, por ocasião do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, ocorrido em Fortaleza-CE, que se firmou a parceria com nove TCs: TCE-AC, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MG, TCE-PB, TCE-PR, TCE-RO, TCE-RS e TCM-BA. O acordo foi firmado entre TCU, Atricon e IRB, com adesão dos TCs, e atribuiu ao Comitê Técnico da Educação do IRB apoio à articulação interinstitucional.

Em 2020, o Integrar recebeu a adesão de todos os 33 TCs brasileiros, como parte de um movimento para participação ativa dos envolvidos no desenho e teste da metodologia.

A coordenação do projeto optou pela criação de subgrupos para o desenvolvimento dos produtos. Com isso, TCs de todas as regiões do país tiveram a oportunidade

de participar ativamente do desenvolvimento das soluções desenhadas. O engajamento dos técnicos designados como pontos focais em cada TC fez a diferença na qualidade das discussões e proposição de soluções viáveis e aderentes às realidades locais. Esse foi um fruto já colhido ao longo do projeto, com o protagonismo, a construção coletiva e a valorização de nossa diversidade.

O desenvolvimento dos produtos do Projeto Integrar ocorreu em paralelo ao estudo realizado pela OCDE. A OCDE analisou o caso brasileiro, conheceu o modo de funcionamento dos TCs e elaborou recomendações que atendessem às demandas do projeto. *Pari passu*, o Projeto Integrar discutiu oportunidades e caminhos viáveis para implementar tais recomendações e tornar realidade a mudança almejada.

Alem da expertise da OCDE, as propostas pautam-se em: normas internacionais de auditoria (IS-SAI), documentos técnicos publicados pelo TCU e IRB – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), Manual de Auditoria Operacional, Padrões de Levantamento –, experiência dos TCs em fiscalizações e estudos acadêmicos e governamentais.

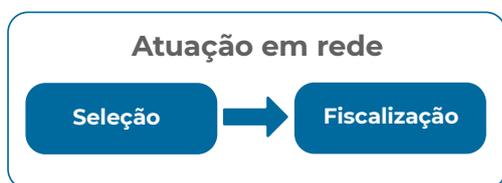
As propostas

3

Todas as propostas ora apresentadas são fruto de uma construção coletiva com os técnicos dos TCs envolvidos no Projeto Integrar. A atuação em subgrupos temáticos permitiu a participação efetiva de uma ampla gama de perfis e visões, resultando em produtos de maior legitimidade e aplicáveis às diversas realidades locais.

Orientando-se pelo fortalecimento da atuação coordenada dos TCs na fiscalização de políticas descentralizadas, as propostas atuam em três frentes complementares: seleção, fiscalização e atuação em rede.

Figura 1 – Frentes complementares



Fonte: Elaboração própria.

A figura ilustra a relação entre as três frentes de ação. Percebe-se que a atuação em rede é transversal à seleção e fiscalização, sendo considerada no projeto como o elemento integrador, que viabiliza o olhar sistêmico para as políticas descentralizadas.

Nesse sentido, a metodologia de seleção foi desenhada para permitir uma análise abrangente dos problemas nacionais relacionados à política em questão, com identificação de padrões regionais que apontem para as necessidades de atuação coordenada dos tribunais. Do mesmo modo, a fiscalização propriamente dita tem seu potencial aumentado quando realizada em rede e considerando a complementaridade na atuação das cortes de contas.

3.1. FORTALECIMENTO DA SELEÇÃO DE AÇÕES DE CONTROLE EM POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS

Na seleção, propõe-se uma metodologia orientada pelos resultados da política pública e pautada em indicadores. O foco está em reduzir a subjetividade no processo de seleção, permitir melhor fundamentação das decisões e orientar as fiscalizações para problemas nacionais ou regionais com maior potencial de impacto e indução de melhorias na entrega das políticas.

A orientação da metodologia está no uso coletivo, no olhar tanto nacional quanto regional, na busca de padrões e delimitação de escopo fundamentado em análises quantitativas e qualitativas.

Em linhas gerais, a metodologia pauta-se em três instrumentos sequenciais:

- modelo lógico, para compreensão da política pública descentralizada;
- painel de indicadores, para mapeamento da criticidade associada aos resultados da política: solução de tecnologia de informação que agregará os indicadores selecionados e permitirá análises sobre os resultados educacionais e fatores associados;
- narrativa, para identificação de riscos.

De modo específico, os três instrumentos visam a atender os seguintes objetivos:

Quadro 1 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos

Passos	Objetivo	Questão a ser respondida	
1º passo	Conhecer desenho da política educacional e relações entre fatores	Qual o modelo lógico explicativo da política educacional no Brasil?	Modelo lógico
2º passo	Identificar etapas de ensino com baixos resultados	Quais são os problemas mais críticos da educação e que, portanto, exigem atenção mais imediata do controle externo?	
3º passo	Identificar municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior	Onde estão situados tais problemas?	Painel de indicadores
4º passo	Identificar indicadores de insumo e processo deficientes nos municípios identificados no passo anterior	Quais fatores estão influenciando o mau desempenho?	
5º passo	Identificar riscos associados aos fatores mapeados, outros elementos não apontados no painel e aspectos relevantes da governança multinível	Quais são os riscos específicos relativos a alunos, escolas e governança que podem orientar a fiscalização dos municípios selecionados?	Narrativa

Fonte: Elaboração própria.

O Apêndice A ilustra a metodologia desenvolvida a partir do caso da educação básica no Brasil, detalhando cada passo da figura acima.

3.2. FORTALECIMENTO DA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS

Na fiscalização, propõe-se um referencial para avaliação da governança multinível de políticas descentralizadas. O referencial é uma evolução dos referenciais anteriores publicados pelo TCU, acrescentando a perspectiva vertical de análise e concentrando-se nos componentes estruturantes que traduzem os desafios da governança multinível no Brasil. O referencial é aplicável a qualquer setor de política pública, com diversos exemplos de questões de auditoria, e ao planejamento e à execução das fiscalizações de políticas descentralizadas, em especial aquelas identificadas por meio da metodologia de seleção proposta.

O referencial de avaliação da governança multinível dá sequência ao estudo das políticas descentralizadas e permite o aprofundamento das análises dos elementos estruturantes que impactam as interações entre esferas de governo.

O documento, assim como a metodologia de seleção, foi elaborado com base nas recomendações feitas pela OCDE ao longo do projeto e adaptado às práticas do controle externo brasileiro, no que se refere à descrição de critérios e elaboração de questões.

Seis componentes guiam o auditor no uso do referencial, como ilustra a figura a seguir.

Figura 2 – Componentes do referencial

Fonte: Elaboração própria.

O apêndice B traz a versão completa do referencial. Propõe-se que seja submetido à consulta pública, antes da publicação definitiva, que ocorrerá em parceria com o TCU, a Atricon e o IRB, facilitando, assim, a disseminação e o uso do material pelos TCs.

3.3. FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO EM REDE NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS

Na atuação em rede, propõe-se a formalização dos mecanismos de colaboração dos TCs, por meio de documento descritivo do modelo institucional orientado para viabilizar a fiscalização de políticas descentralizadas.

Partindo-se de uma análise dos modelos possíveis de composição de redes de colaboração, o Apêndice C descreve ganhos e riscos associados a cada modelo e apresenta uma proposta para a criação da rede de colaboração voltada para o controle externo de políticas descentralizadas.

A rede será responsável pela coordenação da utilização da metodologia de seleção e realização de trabalhos conjuntos, assim como atualização e manutenção da metodologia e sua expansão para outras áreas de políticas.

Uma das premissas da rede é manter o foco nas políticas descentralizadas e naquelas áreas em que o trabalho colaborativo é requerido. Assim, o planejamento decorrente do uso da metodologia de seleção representaria apenas uma pequena parcela dos planos de fiscalização dos TCs, resguardando a autonomia das Casas para a definição de suas agendas.

Outra premissa que orientou a elaboração da proposta foi o desenho de uma estrutura que permitisse a participação colaborativa de todos os envolvidos, de modo a considerar as necessidades locais.

A Agenda

As propostas aqui apresentadas, ainda que tenham sido elaboradas em colaboração com os pontos focais designados em cada TC participante do Projeto Integrar, são submetidas a discussão e validação.

Propõe-se, adicionalmente, que o referencial de avaliação da governança multinível de políticas descentralizadas (Apêndice B) passe por consulta pública antes de sua publicação.

Com a aprovação das propostas, sugere-se que o ano de 2021 seja dedicado à formalização da rede de colaboração para o controle externo de políticas públicas descentralizadas e as atividades previstas sejam postas em prática.

Entre as atividades da rede, ressalta-se a aplicação da metodologia de seleção, tomando por base o desenvolvimento do painel de indicadores em educação e a análise qualitativa propiciada pela narrativa.

Como resultado da aplicação da metodologia, espera-se delinear uma programação de fiscalizações de abrangência nacional ou regional na política educacional brasileira. Na sequência, realizar, ao menos, uma fiscalização apontada pelo uso da metodologia, com a aplicação do referencial de avaliação da governança multinível de políticas descentralizadas.

Após completar um ciclo de seleção e fiscalização, será possível avaliar os benefícios alcançados e, eventualmente, ajustar a metodologia, para que se adeque melhor às necessidades dos auditores.

Em paralelo à aplicação da metodologia e do referencial, acredita-se que a rede de colaboração instituída poderá dedicar-se aos primeiros estudos para a expansão das propostas para outro setor de política

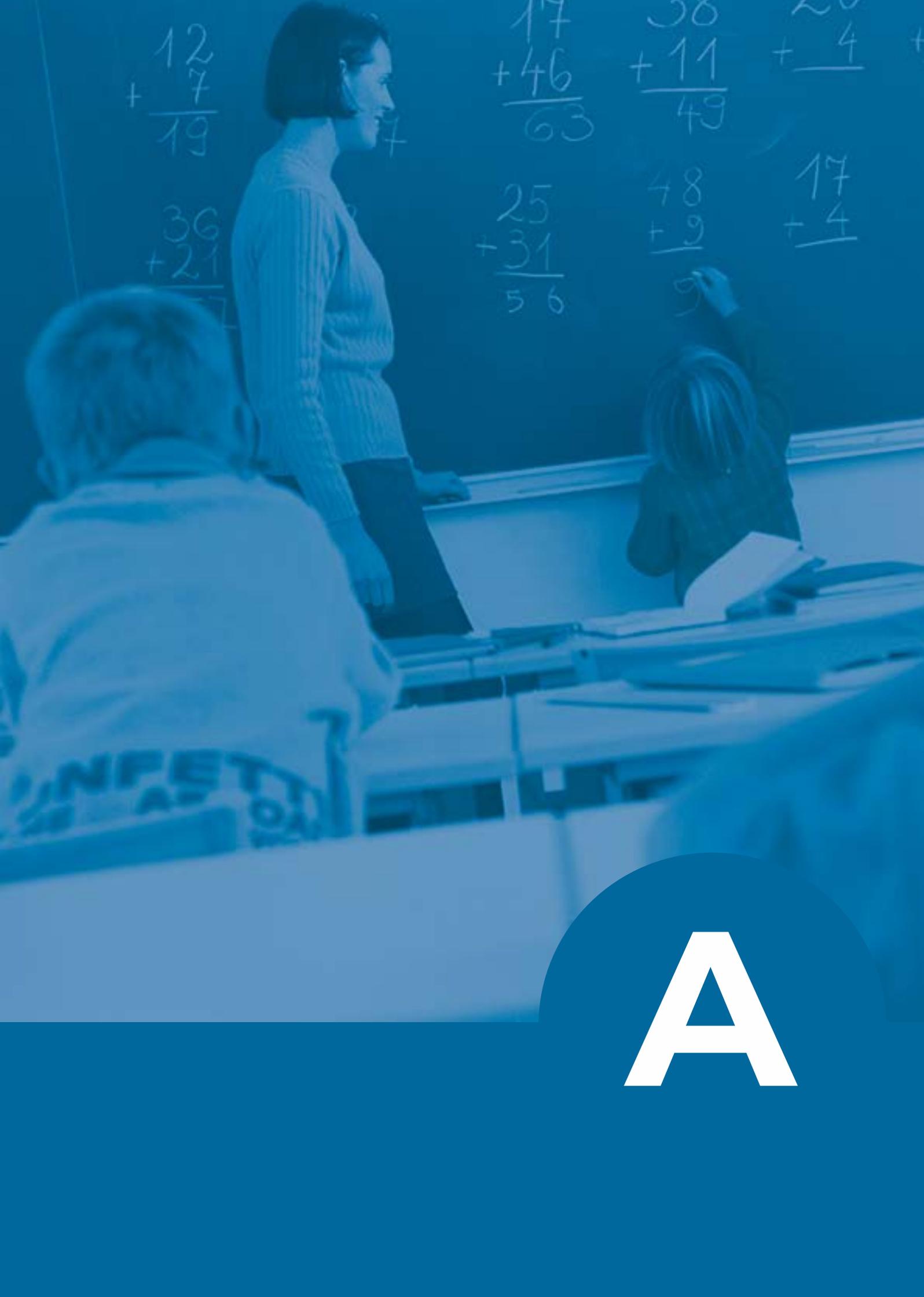
pública. Setores como saúde, segurança pública e infraestrutura poderiam ser um dos escolhidos para se desenvolver o modelo lógico explicativo da área e identificar os indicadores que são produzidos no Brasil.

Adicionalmente, seguindo as sugestões apontadas no Apêndice A, seria oportuno estudar a viabilidade de ampliar e aprofundar as análises com indicadores, estabelecendo novas tipologias de análise e cruzamentos de dados. Com isso, o painel de indicadores poderia trazer informações mais ricas e elucidativas dos fatores associados aos resultados educacionais.

O processo de implementação das propostas do Projeto Integrar deverá, necessariamente, envolver ações sistemáticas de capacitação do pessoal envolvido, seja pela rede de colaboração, seja pelo corpo técnico dos TCs. O conhecimento acumulado ao longo dos últimos anos merece ser amplamente disseminado, não somente para o controle externo brasileiro, mas também para gestores públicos e setores interessados no controle social das políticas públicas, uma vez que podem ser de grande utilidade para implementar melhorias da governança multinível e sistematizar o uso de indicadores na tomada de decisões.

De modo a orientar a fase de implementação, propõe-se um plano de ação para o ano de 2021, que pode servir como linha de base para a programação detalhada das atividades.

2021												
Atividades	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Constituição das instâncias da rede de colaboração												
Formalização de acordo de cooperação e termos de adesão	■	■										
Designação de representantes em cada TC e constituição do Comitê Técnico-Executivo		■	■									
Constituição de grupo temático em educação				■								
Constituição de grupo temático de outro setor				■								
Desenvolvimento de painel de indicadores educacionais												
Desenvolvimento do painel	■	■										
Acompanhamento e teste do painel		■	■									
Capacitação dos usuários nos TCs				■								
Aplicação da metodologia de seleção no setor educacional												
Estudo do modelo lógico				■								
Análise dos indicadores do painel				■	■							
Análise qualitativa e avaliação de risco					■	■						
Programação de fiscalizações						■	■					
Validação interna e externa							■					
Realização de fiscalização coordenada no setor educacional												
Adesão dos TCs interessados							■					
Planejamento com uso do referencial de avaliação da governança multinível								■	■			
Execução e relatório									■	■	■	■
Estudo para expansão da metodologia para outro setor												
Desenho do modelo lógico do setor de política descentralizada				■	■	■	■					
Análise da política no Brasil (ambiente institucional, atribuições, financiamento, principais programas, interfaces com outras políticas)							■	■	■			
Mapeamento de indicadores disponíveis sobre a política descentralizada									■	■	■	
Revisão da metodologia												
Lições aprendidas com a experiência de uso da metodologia e realização de fiscalização										■	■	
Plano de continuidade para o biênio seguinte											■	■



$$\begin{array}{r} 12 \\ + 7 \\ \hline 19 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 36 \\ + 21 \\ \hline 57 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 17 \\ + 46 \\ \hline 63 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 25 \\ + 31 \\ \hline 56 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 38 \\ + 11 \\ \hline 49 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 48 \\ + 9 \\ \hline 57 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 20 \\ + 4 \\ \hline 24 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 17 \\ + 4 \\ \hline 21 \end{array}$$

A

Apêndice A

Metodologia de seleção de fiscalizações de políticas públicas descentralizadas

Fruto de um convênio entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), com articulação subnacional promovida pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), o Projeto Integrar visa ao aprimoramento do controle externo das políticas públicas descentralizadas, por meio do alinhamento do Sistema Tribunais de Contas no Brasil. Sua operacionalização se voltará para a seleção de objetos e o planejamento de fiscalização com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível e riscos relacionados aos resultados das políticas, bem como para a criação de condições de execução coordenada dessas fiscalizações.

A área da educação foi selecionada como base para a construção participativa dos referenciais e modelos do projeto e tem orientado os estudos e as pesquisas

empreendidos para o desenvolvimento dos produtos e do planejamento da fiscalização-piloto, que deverá ocorrer em 2021.

O presente documento tem o objetivo de descrever a metodologia que servirá de apoio à seleção de objetos de auditoria com base em indicadores de resultados de políticas públicas descentralizadas.

A metodologia orienta-se por três instrumentos sequenciais:

1. modelo lógico, para compreensão da política;
2. painel de indicadores, para mapeamento da criticidade associada aos resultados da política; e
3. narrativa, para identificação de riscos.

De modo específico, os três instrumentos visam a atender os seguintes objetivos:

Quadro 1 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos

Passos	Objetivo	Questão a ser respondida	
1º passo	Conhecer desenho da política educacional e relações entre fatores	Qual o modelo lógico explicativo da política educacional no Brasil?	Modelo lógico
2º passo	Identificar etapas de ensino com baixos resultados	Quais são os problemas mais críticos da educação e que, portanto, exigem atenção mais imediata do controle externo?	
3º passo	Identificar municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior	Onde estão situados tais problemas?	Painel de indicadores
4º passo	Identificar indicadores de insumo e processo deficientes nos municípios identificados no passo anterior	Quais fatores estão influenciando o mau desempenho?	
5º passo	Identificar riscos associados aos fatores mapeados, outros elementos não apontados no painel e aspectos relevantes da governança multinível	Quais são os riscos específicos relativos a alunos, escolas e governança que podem orientar a fiscalização dos municípios selecionados?	Narrativa

Fonte: Elaboração própria.

Os passos apresentados no quadro acima orientam a sequência de atividades a serem atendidas. Ao traçar um paralelo com a terminologia utilizada pelo TCU em suas Orientações para Seleções de Objetos e Ações de Controle (2016), percebe-se que os passos estão relacionados ao conhecimento do universo de controle, entendido como o conjunto de objetos de controle externo de competência dos tribunais. Segundo o documento,

Quanto mais abrangentes, completas e fidedignas forem as informações sobre o universo de controle e os objetos que nele atuam, sobre os recursos orçamentários e financeiros aplicados, sobre o desempenho desses objetos e sobre suas vulnerabilidades e falhas, maiores serão as chances de selecionar adequadamente os objetos a controlar (p. 14).

Conhecer o universo de controle traduz-se, primeiramente, na organização do conhecimento sobre a área de atuação em análise, em nível agregado. Essa organização pode dar-se sob diversas perspectivas, por exemplo, por programas de governo, órgãos e entidades. No presente caso, optou-se por organizar o conhecimento em torno da entrega da política educacional e dos elementos associados a ela (1º passo – modelo lógico).

Em seguida, é preciso fazer uma prospecção de dados sobre o universo de controle e analisá-los, papel desempenhado pelo painel de indicadores (2º, 3º e 4º passos). A prospecção permite o agrupamento do conjunto de dados e informações relevantes e favorece a identificação de áreas com problemas ou oportunidades para atuação do controle externo.

O 5º passo, materializado na narrativa, aproxima-se do equivalente à formulação de situações-problema, definidas como o “conjunto de condições ou circunstâncias que produzem ou podem vir a produzir consequências de natureza econômica, social e ambiental que afetam a sociedade, estando no âmbito da atuação governamental”. Em alguns casos, as informações trazidas na narrativa serão suficientes para identificar objetos de controle (órgãos, entidades, programas, ações de governo) e definir propostas de fiscalização. Em outros, serão necessários estudos complementares, por meio de levantamentos ou produções de conhecimento.

As próximas seções são, assim, dedicadas à descrição dos cinco passos da metodologia de seleção de fiscalizações de políticas descentralizadas, tomando a educação básica brasileira como tema de análise.

Modelo lógico para compreensão da política

1

O ML pode contribuir para a identificação e o estabelecimento das relações entre as necessidades a serem solucionadas pela política pública e seus objetivos, insumos, processos e resultados ou impactos.

Um ML pode prover uma compreensão das relações causais entre os elementos constitutivos das políticas e seus resultados, embora se deva ter em mente as limitações inerentes a uma simplificação linear da realidade, exposta, de fato, a um complexo rol de fatores exógenos e contextuais. Além disso, é importante considerar a clareza conceitual e o consenso na escolha de variáveis de um modelo lógico.

Para o Projeto Integrar, a OCDE desenvolveu um modelo lógico básico para a identificação dos elementos-chave do processo educacional capaz de ilustrar hipóteses sobre a relação entre eles, fundamentado em ampla revisão teórica e pesquisa documental e consistente com abordagens avaliativas nacionais e internacionais.

A escolha metodológica de análise baseada no ML se dá pelo fato de que esse recurso permite:

[...] configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo. (CASSIOLATO; GUERISI, 2010, p. 5)

Ao mesmo tempo em que:

[...] o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou os resultados que se espera alcançar. (CASSIOLATO; GUERISI, 2010, p. 6)

A proposta de ML busca, assim, informar a estrutura dos programas desenhados e orientados para resultados, facilitando a avaliação. Destaca-se que a utilização do ML neste estudo tem o objetivo de explicitar os elementos associados à política e suas conexões, conforme suas classificações básicas: recursos (insumos), ações (processos) e resultados.

A figura a seguir demonstra o modelo lógico simplificado proposto pela OCDE, que pode ser aplicado a qualquer etapa da educação básica.

Figura 1 – Modelo lógico da educação brasileira

Como funcionam os sistemas educacionais: um modelo conceitual básico



Fonte: OCDE (2019).

Orientado pelos resultados almejados pela política, ou seja, pelo objetivo de dotar a população-alvo de alunos com um nível satisfatório de conhecimentos, habilidades e competências (resultados de aprendizagem), o modelo pressupõe que os resultados alcançados pelo sistema educacional, em termos de cobertura e aprendizado (D), são determinados pela interação entre alunos e professores no ambiente escolar (C), pelo aporte de recursos financeiros (B) e pela governança e pelo desenho das políticas e dos programas (educacionais ou outros), inclusive no estabelecimento das diretrizes e metas, na regulação do sistema educacional e na definição de processos de monitoramento e avaliação (A). Todos esses elementos são, por sua vez, influenciados por uma série de fatores contextuais.

Em relação à governança e ao desenho das políticas, conforme o modelo lógico proposto, os elementos-chave do sistema educacional a serem considerados devem incluir:

- I. arranjos de governança: a arquitetura geral de governança, incluindo as entidades responsáveis pela formulação e implementação da política educacional e a distribuição de responsabilidades entre elas; abrange o grau de controle centralizado ou a autonomia do nível da escola dentro de um sistema;
- II. política e programas educacionais: a formulação e implementação de políticas específicas que orientam e afetam a forma como as escolas fazem seu trabalho, que podem incluir

políticas de formação de professores, pessoal, diretrizes curriculares, regras de admissão de alunos, provas e exames, bem como políticas que determinam o nível dos recursos que as escolas (e os professores) recebem. Alguns serviços auxiliares, como transporte escolar, podem se enquadrar na categoria de políticas e programas educacionais;

- III. outras políticas e outros programas relevantes: a formulação e implementação de políticas e programas que não estão diretamente relacionados com a oferta de educação, mas que apoiam diretamente os objetivos do sistema educacional;
- IV. metas, avaliação e monitoramento: o estabelecimento de metas e ferramentas de avaliação e monitoramento, incluindo revisões por órgãos de auditoria, que informam a formulação e implementação da educação e outras políticas e programas relevantes. É útil destacar essas atividades de definição de metas e avaliação em uma conceitualização do contexto de governança e política, uma vez que subsidiam a for-

mulação e implementação de políticas detalhadas, seja no nível político estratégico (como na definição de metas estratégicas), seja por meio de órgãos independentes (como no monitoramento e na avaliação).

O modelo lógico, assim, orienta a análise da política educacional e fundamenta a construção do painel de indicadores. A montagem do painel, contudo, depende da composição de uma cesta de indicadores consistentes e baseados em informações confiáveis.

Painel de indicadores para mapeamento da criticidade associada aos resultados da política

2

O painel de indicadores consiste em uma plataforma de TI, de acesso compartilhado pelos TCs, contendo, em sua primeira versão, indicadores da educação básica desagregados por etapa de ensino e unidade da Federação (UF) – estados, Distrito Federal e/ou municípios.

O painel subsidia a definição de objetos e amosstras em ações de controle que tenham por objetivo identificar as causas do mau desempenho indicados em seus dados, orientando-se por parâmetros de resultado da política pública analisada.

O painel será utilizado para identificar problemas na área da educação básica, assemelhando-se a uma matriz de risco unificada, que será utilizada por todos os TCs do Brasil para:

- I. selecionar etapas de ensino com desempenho crítico;
- II. selecionar municípios, estados ou regiões com desempenho crítico naquela etapa de ensino;
- III. identificar fatores críticos (de contexto, insumo e processo), sistêmicos ou localizados, que podem

estar associados ao desempenho crítico da etapa ou UF, em termos de proficiência e acesso.

De modo a organizar os indicadores no painel, foi proposta a análise em duas camadas. Uma primeira camada ou nível de análise mapeia os principais resultados de diferentes etapas de educação em relação a determinados parâmetros de referência e torna possível identificar áreas de maus resultados por nível de educação e subdivisão territorial pertinente (estado, município etc.).

Em seguida, uma segunda camada fornece indicadores de contexto, insumos e processos (potencialmente também vinculados a índices de referência) relacionados ao nível educacional ou à subdivisão territorial cujos resultados foram identificados como ruins, de modo a permitir que aqueles que selecionam auditorias identifiquem possíveis fraquezas nos fatores que afetam os resultados (insumos e processos).

Partindo de um amplo rol de indicadores listados com base no modelo lógico e na análise em duas ca-

madras, foram selecionados indicadores consistentes¹ para constarem na ferramenta e discutidos aspectos tecnológicos relacionados à prototipação da ferramenta, às fontes de dados, ao layout e às funcionalidades do painel.

Foram definidas as seguintes exigências mínimas para os indicadores e suas fontes:

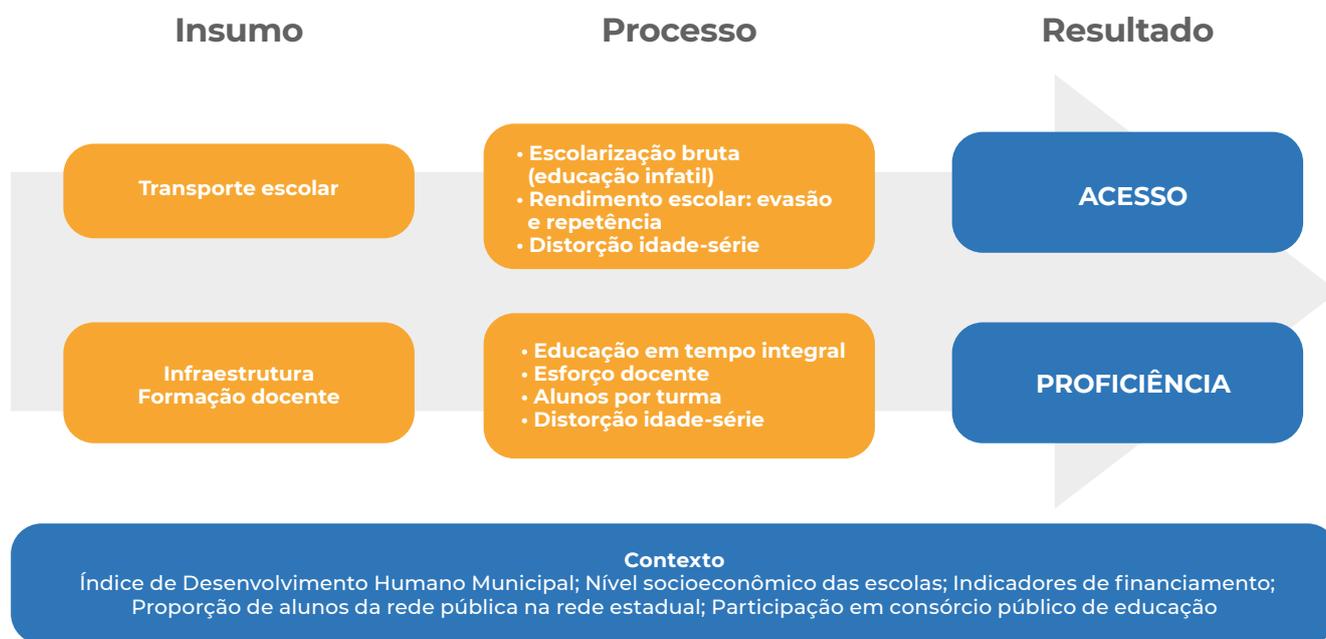
- I. que as fontes de dados sejam oficiais;
- II. que os dados tenham uma periodicidade de divulgação habitual, com defasagem de, no máximo, dois anos;
- III. que os resultados sejam divulgados no nível do município, além de em estados e no Distrito Federal;
- IV. que os indicadores tenham sensibilidade e especificidade quanto à medição dos resultados e ao acompanhamento dos fatores que alteram os resultados (insumos e processos) no nível de ensino escolhido.

As fontes de informação disponíveis e capazes de atender as exigências elencadas são:

- I. Censo Escolar da Educação Básica – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
- II. Censo Populacional – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- III. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – Inep;
- IV. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) – Ministério da Educação (MEC)/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para o propósito do Projeto Integrar, o importante é entender os principais vínculos causais entre as etapas do programa, a partir dos indicadores dos recursos disponibilizados para sua execução, das ações ou dos processos educacionais e resultados alcançados. A figura a seguir ilustra as relações estabelecidas entre os indicadores mapeados, conforme os parâmetros estabelecidos:

Figura 2 – Relações entre os indicadores mapeados



Fonte: Elaboração própria.

¹ Para Jannuzzi (2017), a escolha de um bom indicador dependerá de sua aderência aos objetivos traçados. Para o Projeto Integrar, foram consideradas as seguintes características, referentes ao programa ou à política pública: desagregabilidade, periodicidade, sensibilidade, especificidade e validade de representação do conceito

2.1 INDICADORES DE PRIMEIRO NÍVEL DE ANÁLISE

Os indicadores de primeiro nível dizem respeito aos resultados que a política educacional almeja alcançar. No caso, considerando o exercício realizado com o modelo lógico, o resultado da educação básica foi definido em duas vertentes: o acesso à educação, traduzido pelo indicador de taxa líquida de matrícula (TLM); e a proficiência, traduzida pelos resultados alcançados nas provas padronizadas de língua portuguesa e matemática.

2.1.1 ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA

O indicador escolhido para representar o resultado de acesso à educação básica foi a TLM, que identifica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino regular adequado a essa faixa etária (MEC/INEP, 2004).

A taxa pode ser calculada para creche (0 a 3 anos), pré-escola (4 a 5 anos), ensino fundamental (6 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos).

A TLM é um indicador que permite o acompanhamento dos resultados das metas da Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE) associadas ao ensino regular e acesso à educação básica, a saber:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE².

Meta 2: Universalizar, até o último ano de vigência deste PNE³, o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam esta etapa na idade recomendada.

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a TLM no ensino médio para 85%⁴.

Do ponto de vista demográfico, o conhecimento das características da população é de indiscutível re-

levância. Os censos demográficos, a contagem populacional e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) são fontes de dados para essas informações. Entretanto, apresentam alguns entraves, para a finalidade do painel, a saber:

- A. a desagregação da população por cortes etários específicos e em esfera governamental inferior às unidades da Federação, como, por exemplo, em municípios, só é possível nos anos em que são realizados os censos demográficos, e o último dado é do ano de 2010, ou as contagens populacionais, cujo levantamento mais atual foi realizado em 2007;
- B. as Pnads Contínuas trazem dados publicados para o ano de 2019, não permitindo, no entanto, a desagregação das informações para o nível municipal;
- C. o IBGE divulga as estimativas do total das populações estaduais e municipais anualmente, mas essas informações não são disponibilizadas por grupos de idade, impossibilitando análises acerca da composição da estrutura etária da população.

Para atender a necessidade do Projeto Integrar, houve necessidade de desagregação da população por faixa etária específica e em nível municipal. Dada a limitação das Pnads, optou-se pela utilização da metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) para o cálculo da estimativa populacional dos municípios, conforme os grupos de idade para cada etapa de ensino.

Com essa estimativa populacional calculada por município e os dados de matrículas, também por município, a equipe do Projeto Integrar calculou valores estimados da TLM para o nível municipal. Esse procedimento difere do indicador calculado pelo Inep, que usa dados anuais da Pnad para acompanhar as metas do PNE, mas não chega em nível municipal.

² Os indicadores utilizados pelo Inep são: Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche e Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.

³ Os indicadores utilizados pelo Inep são: Indicador 2A: percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada) e Indicador 2B: percentual de pessoas de 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído.

⁴ Os indicadores utilizados pelo Inep são: Indicador 3A: percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica e Indicador 3B: percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.

O box a seguir detalha a metodologia de estimação populacional.

METODOLOGIA DE ESTIMAÇÃO POPULACIONAL MUNICIPAL

Existem diferentes formas de se estimar populações municipais por faixas etárias, sendo muitas delas por meio de metodologias matematicamente sofisticadas. Entretanto, uma vez que as estimativas populacionais são necessárias na avaliação de políticas públicas de oferta de educação, buscou-se uma metodologia que fosse, ao mesmo tempo, parcimoniosa e capaz de apresentar um resultado robusto.

A metodologia limitou-se a utilizar somente dados públicos oficiais do IBGE e do Ministério da Saúde (MS). As fontes das informações utilizadas na estimação foram: (I) os dados censitários de 2010 quanto à população municipal por ano de idade; (II) os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade; (III) os dados do Sistema de Informações de Nascidos Vivos; e (IV) as estimativas populacionais anuais dos municípios disponibilizadas pelo IBGE.

Para realizar as estimativas populacionais para os anos após 2010, parte-se da seguinte equação de equilíbrio populacional:

$$P_t = P_{2010} + N_{t-2010} - O_{t-2010} + I_{t-2010} - E_{t-2010}$$

em que P_t é a população no ano t , P_{2010} é a população no ano de 2010, N_{t-2010} é o número de nascimentos no intervalo entre 2010 e t , O_{t-2010} é o número de óbitos no intervalo, I_{t-2010} é o número de imigrantes e E_{t-2010} é o número de emigrantes no intervalo.

Essa equação, que demonstra o cálculo geral efetuado para calcular a população total de um município para um ano após o censo, aponta três termos relevantes: população anterior, variação em nascimentos menos óbitos e variação no saldo migratório.

Todavia, para o caso do Projeto Integrar, a necessidade está em conhecer a população por faixa etária da educação básica (0 a 17 anos) e não a população total de certo município. Portanto, alguns ajustes foram necessários na equação geral.

Para cada idade, avalia-se, primeiramente, se a criança já era nascida em 2010. Caso negativo, o primeiro termo da equação (população em 2010) é in-

existente. A variação entre nascimentos menos óbitos, nesses casos, é calculada com os dados do ano de nascimento da criança. Se a criança já era nascida em 2010, o primeiro termo da equação equivale à população com a idade da criança no ano de 2010.

Em relação à variação no saldo migratório, optou-se por considerar a variação populacional de todo o município, calculada anualmente pelo IBGE, como *proxy* para o saldo migratório total. Desta forma, enquanto tal opção torna o modelo relativamente simples, também assume que a variação populacional nos municípios é uniforme em todas as faixas etárias. No cálculo por faixa etária, a variação populacional é aplicada proporcionalmente para cada idade estimada.

As equações a seguir exemplificam as estimativas calculadas para crianças de, respectivamente, 4 e 9 anos, no ano de 2017.

População de 4 anos em 2017:

$$Y(4) = (\text{Nascidos Vivos 2013} - \text{Óbitos de menor de um ano de idade 2013}) * (1 + \text{Variação populacional no município entre 2013 e 2017})$$

População de 9 anos em 2017:

$$Y(9) = (\text{População com 2 anos de idade conforme censo 2010}) * (1 + \text{Variação populacional no município entre 2010 e 2017})$$

Destaca-se que a estimação realizada pelo TCE-SC apresentou altíssima correlação com as projeções obtidas pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do estado do Rio Grande do Sul (Seplag/RS), que também produz estimativas para faixas populacionais municipais no estado. As correlações para as faixas de 0 a 4 anos, 5 a 9 anos, 10 a 14 anos e 15 a 19 anos entre a presente metodologia e a da instituição, para os 497 municípios gaúchos, em 2017, foram, respectivamente, 0,9999, 0,9994, 0,9994 e 0,9993, com 0,14%, 2,66%, 0,52% e 3,63% pessoas a mais em cada faixa etária na presente metodologia, indicando uma forte similaridade entre as duas projeções.

2.1.2 PROFICIÊNCIA

Os indicadores de desempenho escolar estão associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização. As metas 5 e 7 do PNE estão relacionadas com o ensino regular e desempenho dos alunos. Elas determinam, respectivamente, a alfabetização das crianças e os níveis de desempenho mínimo para os estudantes dos ensinos fundamental e médio, a saber:

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental⁵;

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir [...] médias nacionais para o [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] para o Ideb⁶.

Para o monitoramento dessa meta, o Inep utiliza os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Entretanto, na análise dos resultados da meta, informa que não há uma definição oficial sobre o ponto de corte nas escalas de proficiência acima do qual se possa considerar que um estudante está alfabetizado (INEP, 2020). Ademais, essa avaliação, cujo último dado é de 2016, foi suspensa em 2018⁷. Assim, a escolha para o painel do Projeto Integrar foi utilizar os dados da ANA (2014 e 2016) apenas como descritores complementares dos resultados apresentados pela Prova Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental. Futuramente, quando houver previsão mais concreta da nova metodologia de avaliação da alfabetização, os resultados poderão vir a compor o painel.

No que tange especificamente à meta 7, embora se reconheçam as vantagens da utilização de medidas-síntese ou indicadores sintéticos, diferentemente do Inep, neste projeto optou-se pela desagregação do Ideb nos seus componentes – aprovação e proficiência, para análise do desempenho dos alunos.

A escolha se deve à necessidade de acompanhamento mais específico das dimensões da realidade estudada. Considerando um conjunto mais amplo de indicadores, acredita-se ser possível uma decisão mais acertada acerca da seleção de áreas prioritárias de atuação. Ademais, as metas do Ideb para as unidades da

Federação têm seu alcance definido pelo Inep até 2021, cuja última divulgação dar-se-á em 2022. A indefinição sobre os parâmetros de monitoramento do indicador foi mais um obstáculo encontrado pela equipe de trabalho para uso do Ideb.

De outro lado, o monitoramento da meta 7 não se restringe ao acompanhamento do Ideb. Guiada pelas diretrizes do PNE de melhoria da qualidade e diminuição das desigualdades educacionais, a meta 7 apresenta um conjunto de 36 estratégias a serem consideradas, prevendo, entre elas, que todos os alunos dos ensinos fundamental e médio alcancem, até o final da vigência do plano, nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, como se vê:

Estratégia 7.2. Assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos, 70% dos alunos dos ensinos fundamental e médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50%, pelo menos, o nível desejável.

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes dos ensinos fundamental e médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80%, pelo menos, o nível desejável;

Nesse sentido, considerando os objetivos expressos na política educacional nacional, notadamente aqueles informados na estratégia 7.2 do PNE, o Projeto Integrar busca aprofundar a investigação dos resultados de desempenho dos alunos da educação básica, a partir dos dados de proficiência disponibilizados.

A fonte de dados existentes para a coleta dos indicadores é o Saeb (MEC/INEP, 2019). Mais especificamente, optou-se por utilizar a Prova Brasil: uma avaliação censitária bianual envolvendo os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio regular das escolas públicas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nos anos/nas séries avaliados.

5 Os indicadores oficiais para acompanhamento da meta 5 são: Indicador 5A: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em leitura; Indicador 5B: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em escrita; Indicador 5C: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em matemática.

6 O indicador sintético utilizado é o Ideb, calculado para as etapas dos ensinos fundamental (anos iniciais e finais) e médio. O Ideb considera, no seu cômputo, a um só tempo, informações relativas à taxa de aprovação e proficiência.

7 Conforme nova proposta do Inep, a ANA não mais será realizada para os alunos de 3º ano do ensino fundamental, como ocorria até 2016, e, sim, para aqueles que estejam finalizando o 2º ano do ensino fundamental, seguindo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017. Ademais, é possível que passe a ser amostral, e não mais censitária. Com isso, mesmo que a ANA volte a ser aplicada, haverá prejuízo para a composição da série histórica.

Os resultados da Prova Brasil são apresentados em uma escala de desempenho (proficiência) por disciplina, permitindo uma interpretação pedagógica dos resultados. Além disso, o desempenho é apresentado pela distribuição percentual de alunos ao longo dos níveis da escala. Os níveis são agrupados em faixas, que sinalizam para a adequação da aprendizagem: inferior a quatro (proficiência insuficiente); entre 4 e 6 (proficiência básica); acima de 7 (proficiência adequada).

Os indicadores disponíveis são:

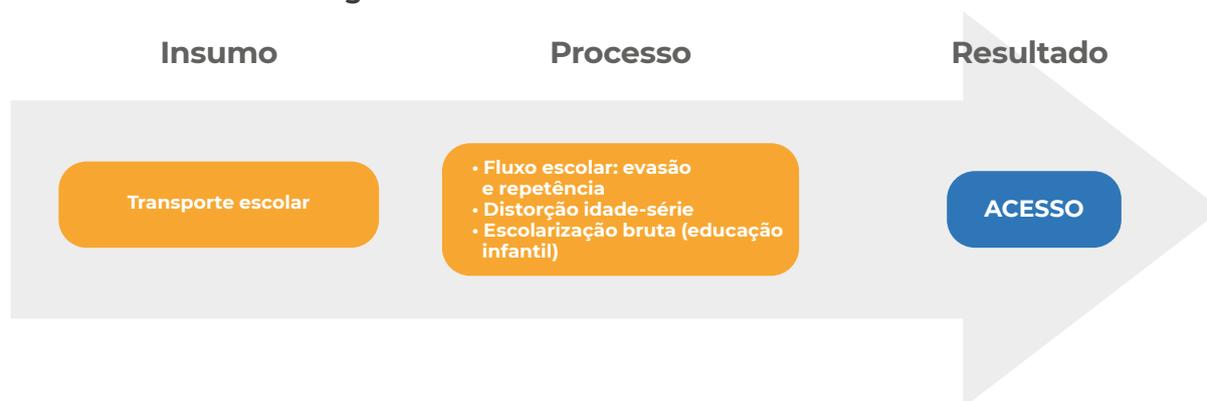
- percentual de alunos com proficiência adequada – Prova Brasil - língua portuguesa;
- percentual de alunos com proficiência adequada – Prova Brasil - matemática.

2.2 INDICADORES DE SEGUNDO NÍVEL DE ANÁLISE

Os indicadores de segundo nível referem-se a fatores de insumo e processo que estejam associados aos resultados da política.

2.2.1 INDICADORES ASSOCIADOS A ACESSO

Figura 3 – Indicadores associados a acesso



Fonte: Elaboração própria.

Transporte escolar. Uma das variáveis mais intuitivas, no que se refere ao acesso e à permanência dos estudantes na escola, é a disponibilidade de transporte escolar. O certo é que, sem o transporte escolar, o aluno nem chegaria à escola, afetando o número de matrículas, sobretudo no meio rural, com impactos diretos sobre a evasão escolar e TLM.

Essa premissa é amplamente aceita e constitui a base para as ações do FNDE voltadas para o transporte escolar dos alunos da rede pública de educação, cujo objetivo é garantir o acesso e a permanência dos alunos e reduzir a evasão escolar. São eles: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), instituído pela Lei federal 10.880/2004, e o Programa Caminho da Escola, instituído pela Resolução-FNDE-CD 3/2007, o qual foi, posteriormente, disciplinado pelo Decreto da Presidência da República 6.768/2009.

No PNE, é objeto de estratégia no bojo da meta 7, que versa sobre o ensino regular e desempenho dos alunos, como descrito:

Estratégia 7.13. Garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento, a partir de cada situação local.

Na investigação do tema transporte escolar, os elementos mais relevantes a serem analisados são a cobertura e suas características (os tipos de transportes e veículos utilizados). Entretanto, em função da limitação de fontes de dados que disponibilizam dados ou indicadores com as características necessárias para a construção do painel, o acesso ao transporte escolar é aqui traduzido em apenas três indicadores, todos extraídos do Censo Escolar da Educação Básica (INEP, 2008).

O percentual de alunos domiciliados no setor rural com uso do transporte escolar traduz as condições de acesso aos estabelecimentos de ensino, dadas as longas distâncias percorridas nessas áreas e características dos veículos utilizados. Esse foi o indicador escolhido para representar o tema do transporte escolar no painel. Futuramente, sugere-se que o transporte escolar possa ser analisado por informações complementares, mais precisas e descritoras da qualidade do serviço ofertado. O box a seguir elenca algumas opções.

Proposta de indicadores adicionais a serem incorporados ao painel

Relativos ao contexto/à governança:

- **percentual de municípios que oferecem transporte escolar para alunos moradores de domicílios rurais/urbanos com normativa de distância mínima;**
- **percentual de municípios que oferecem serviços de transporte escolar, por meio de convênios (estado/Federação), para o transporte de alunos moradores de domicílios rurais (para escolas estaduais/federais) e municípios vizinhos e percentual de alunos que fazem uso desse transporte no município;**
- **percentual de municípios em que o serviço de transporte coletivo urbano convencional é utilizado por estudantes da rede escolar pública, com algum subsídio, e percentual de alunos que fazem uso desse transporte no município;**
- **percentual de municípios com alunos de municípios vizinhos que utilizam o transporte escolar urbano (para escolas municipais/estaduais/federais) e percentual de alunos que fazem uso desse transporte no município.**

Relativos ao acesso/insumo:

- **custo médio anual com transporte escolar por aluno, por dependência administrativa;**
- **custo anual com transporte escolar por tipo de despesa;**
- **recursos financeiros aplicados no transporte escolar, conforme origem (municipal, estadual, programas federais, outros recursos federais, outros).**

Relativos à qualidade:

- **percentual de alunos moradores de domicílios rurais e/ou urbanos transportados (para escolas municipais, estaduais ou federais) com frota própria e terceirizada;**
- **percentual de municípios com presença de ciclovias nas áreas de acesso às escolas;**
- **número médio de veículos utilizados para o transporte escolar rural e/ou urbano por município;**
- **idade média dos veículos utilizados para o transporte escolar rural e/ou urbano por município;**
- **número médio de rotas municipais atendidas por veículo de transporte escolar rural e/ou urbano.**

Estudos apontam que o transporte escolar, embora não seja o único, é um fator de grande relevância para a frequência do aluno, visto que a falta de recursos para o transporte a uma comunidade próxima, onde exista uma escola disponível, pode aumentar ainda mais os índices de evasão escolar (desengajamento), em particular no meio rural. Em pesquisa de avaliação das políticas públicas voltadas para o transporte escolar, verificou-se que o acesso ao transporte escolar e a qualidade dele geram impactos nos resultados da matrícula, seja pela evasão (indicador de fluxo), seja pelo abandono e pela reprovação (indicadores de rendimento), seja pela distorção idade-série (UFG/FNDE, 2018).

Evasão escolar. Os indicadores de transição, também denominados indicadores de fluxo escolar, buscam avaliar se as garantias de acesso, permanência e trajetória escolar regular estão sendo cumpridas nas redes de ensino, justificando sua análise quanto aos efeitos sobre a TLM. A título de ilustração, a estratégia 3.5 do PNE ressalta a importância dos programas de correção de fluxo escolar para a garantia do acesso na idade certa:

Estratégia 3.5. Manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado e da adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e estudos de progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.

As taxas de transição são calculadas considerando o aluno promovido, repetente ou evadido (MEC/INEP, 2017). Desta forma, o conceito de fluxo escolar está relacionado ao acesso, à permanência e à conclusão da escolarização com resultados positivos (promoção) ou negativos (repetência e evasão), afetando a TLM.

No caso específico da evasão escolar, a taxa de evasão é calculada considerando o aluno que, estando matriculado em determinado ano letivo, no ano seguinte não efetua a matrícula para dar continuidade aos estudos. São muitos os fatores que podem influenciar na decisão do aluno de deixar de estudar, com alguma diferenciação entre os níveis de ensino. Falta de incentivo ou acompanhamento dos pais, falta de interesse pela escola, repetência, necessidade de trabalhar e problemas com transporte escolar são alguns dos determinantes citados na literatura (SIMÕES, 2016).

A fonte de dados para coleta das informações para o cálculo da taxa de evasão escolar é o Censo Escolar da Educação Básica (MEC/INEP, 2008).

Repetência. Os cálculos das taxas de repetência, assim como evasão escolar, indicam como os alunos transitam de um ano letivo para outro nas escolas. No que se refere especificamente à taxa de repetência, ela informa o percentual de alunos, da matrícula total de um determinado ano letivo, que, no ano seguinte, se matriculam no mesmo ano do período anterior. Trata-se de indicativo de que os níveis de aprendizagem esperados não foram alcançados ao final do ano letivo e, portanto, o aluno não progrediu, permanecendo no mesmo

ano. Em suma, a repetência faz com que os alunos re-entrem em um ano ou mais não entrem no próximo ciclo na idade apropriada, não sendo contabilizados, deste modo, na TLM.

Como ressalta o Inep, na Nota Técnica 8/2017/CG-CQTI/DEED, sobre a estimativa do fluxo escolar com base nos dados do Censo Escolar (2007-2016):

[...] cabe ressaltar a importância da divulgação das taxas de transição para a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas que visam a assegurar o acesso à educação de qualidade no país. Além disso, a produção e disponibilização de uma base longitudinal, que permite o acompanhamento de milhões de alunos ao longo do tempo, favorece o desenvolvimento de estudos e pesquisas que possam contribuir, dentre outros aspectos, para compreender os fatores determinantes para uma trajetória regular. (MEC/INEP, 2017, p.18)

Sobre a escolha por indicadores de fluxo escolar para compor o painel, em detrimento aos indicadores de rendimento, cumpre fazer uma breve distinção entre ambos, conforme exposto no box a seguir.

As taxas de fluxo ou transição escolar (taxas de promoção, repetência e evasão) permitem avaliar o progresso dos alunos entre anos letivos consecutivos. De outro modo, as taxas de rendimento informam se o aluno preencheu os requisitos de aproveitamento e frequência ao final do mesmo ano letivo. São elas: taxas de aprovação, reprovação e abandono. Atentar para a figura abaixo.

Figura 4 – Distinção entre taxas de transição e de rendimento



Fonte: Site Nova Escola. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/2849/entenda-as-taxas-de-transicao-escolar-e-de-rendimento-dos-alunos#>>. Acesso em: 13 jul. de 2020.

Como visto, os indicadores de fluxo e rendimento escolar referem-se a momentos escolares diferentes, embora estejam vinculados. Para exemplificar, pode-se comparar os indicadores de abandono e evasão escolar. Ou seja, se o aluno não finalizou o ano letivo, diz-se que abandonou o curso e, se no ano seguinte, este mesmo aluno não se matricular para cursar novamente a série que abandonou, ele passa a fazer parte das estatísticas de evasão escolar. Ambos com resultados sobre a TLM.

Distorção idade-série. Expressa o percentual de alunos, em cada ano, com idade superior à idade recomendada (MEC/INEP, 2004). Tomando como exemplo o ensino fundamental, no caso brasileiro, a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo até o 9º ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade. Seguindo esse raciocínio, é possível identificar a idade adequada para cada ano, o que permite averiguar a porcentagem de alunos com defasagem na idade-série.

Conforme metodologia do Inep para o cálculo da distorção idade-série, considera-se a proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar. Então, considerando o 1º ano do ensino fundamental e, portanto, a idade de seis anos como a adequada para ingresso, as crianças com oito anos ou mais de idade frequentando essa série participariam do cômputo da taxa de distorção idade-série (TDI).

Esse fenômeno, cujas principais causas são a repetência (representada no indicador por duas ou mais reprovações) e evasão escolar, determinadas pela reprovação ou pelo abandono, tem impacto direto na TLM, que, como já apontado, representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária.

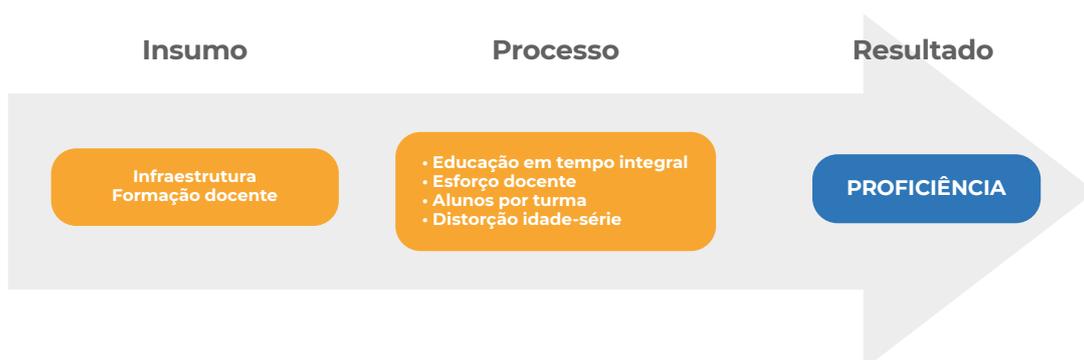
Como já pontuado e considerando as três primeiras metas do PNE, busca-se o acesso aos sistemas regulares de ensino obrigatório para toda a população na faixa etária adequada. No entanto, esse intento só será alcançado a partir da melhoria dos fluxos nos ensinos fundamental e médio, com a diminuição da distorção idade-série, para que os alunos concluam nas idades recomendadas.

Atendimento escolar da educação infantil. A taxa de atendimento escolar da educação infantil expressa o percentual da população de zero a cinco anos que frequenta creche ou escola. O Inep calcula esse indicador como forma de auxiliar na identificação de possíveis carências de acesso (MEC/INEP, 2004). Nesse painel, a estimativa do número de crianças de zero a cinco anos atendidas em creche/escola utiliza as informações disponibilizadas pelo Censo Escolar da Educação Básica (MEC/INEP, 2019) e pela Base de Dados da Estimativa Populacional elaborada pelo TC/SC.

Este indicador é utilizado pelo MEC/Inep para monitoramento da meta 1 do PNE, permitindo verificar a porcentagem de crianças de zero a cinco anos que estão na escola, independentemente da etapa de ensino na qual se encontra. No caso da educação infantil, dada a carência e o quadro diversificado quanto ao acesso das crianças de zero a cinco anos, a análise adicional da taxa de escolarização reforça a importância do monitoramento dos indicadores de acesso para orientar o planejamento e a gestão das políticas educacionais para essa coorte etária. Neste contexto, classificar a taxa de atendimento escolar como um indicador de processo específico da educação infantil traduz o esforço de alocação dos recursos disponíveis para obtenção dos resultados nessa etapa.

2.2.2 INDICADORES ASSOCIADOS A PROFICIÊNCIA

Figura 5 – Indicadores associados a proficiência



Fonte: Elaboração própria

Infraestrutura. O indicador revela as condições da estrutura física e tecnológica das escolas⁸. Na ausência de uma medida produzida pelo MEC/Inep para representar as características da infraestrutura física das escolas, foi proposta metodologia de agregação das variáveis disponíveis no Censo Escolar da Educação Básica (MEC/INEP, 2008) atinentes ao tema, conforme explicação contida no box a seguir.

Utilizaram-se os dados do Censo Escolar, com o fim de criar um indicador de infraestrutura que apresente resultados capazes de distinguir a infraestrutura das escolas públicas brasileiras.

A metodologia de cálculo não pretende oferecer grandes sofisticações estatísticas, mas uma solução parcimoniosa, com uma relação lógica e clara entre as variáveis selecionadas a compor o indicador, e suficiente para permitir a tomada de decisão em relação ao nível de criticidade da infraestrutura nos municípios.

As variáveis do indicador foram agrupadas em cinco categorias, com o objetivo de limitar o peso de cada categoria no resultado do indicador e permitir melhor visualização sobre os pontos que mais influenciam o indicador para cada escola:

- 1. infraestrutura básica e acessibilidade (acesso a água, energia, saneamento; presença de banheiros; acessibilidade);**
- 2. acesso a prática esportiva e recreativa (existência de área verde, parque infantil, pátio, quadra de esportes, auditório);**
- 3. itens tecnológicos e laboratoriais (existência de laboratórios de ciência e informática; equipamentos, como copiadora e impressora; internet e computadores);**
- 4. alimentação (existência de cozinha, despensa, refeitório, profissionais de nutrição e alimentação);**
- 5. espaços e itens pedagógicos (existência de biblioteca, sala multiuso, materiais pedagógicos, conforme a etapa de ensino).**

Foram estabelecidos pesos iguais para cada dimensão (20% do resultado para cada). Em cada dimensão, as variáveis receberam pesos diferenciados, em função da relevância identificada pelo grupo dedicado à construção do indicador.

Devido ao fato de que algumas variáveis de infraestrutura somente dizem respeito a uma determina-

da etapa de ensino (exemplo: banheiro adaptado a educação infantil para escolas que ofertam educação infantil), foi necessário calcular o indicador separando em três tipos de escola, de acordo com a etapa de ensino ofertada: escolas que lecionam somente educação infantil; escolas que lecionam somente ensino fundamental e/ou médio; e escolas que lecionam educação infantil e ensino fundamental e/ou médio. Com essa separação, o indicador de infraestrutura torna-se adequado para a realidade do tipo de ensino que cada escola avaliada oferta.

Com a devida formulação do indicador de infraestrutura definida, procedeu-se ao cálculo do indicador com dados do ano de 2019. O objetivo inicial na criação do indicador, de obter resultados dispersos o suficiente para possibilitar uma diferenciação entre as escolas, foi obtido: das 137.090 escolas públicas avaliadas, há resultados em todas as casas decimais entre 0,02 e 0,97. O histograma com os resultados finais apresenta uma boa simetria, se assemelhando a uma distribuição normal e sendo capaz de claramente diferenciar as escolas com ruins ou bons resultados de infraestrutura daquelas com resultados medianos, em proporções adequadas para fins de seleção de objetos de auditoria.

O PNE traz, na meta 7, estratégias referentes à infraestrutura nas escolas públicas. Ao mesmo tempo em que essa meta tem sido referida como a meta da qualidade da educação básica, para o cumprimento do enunciado, a melhoria da infraestrutura escolar é apontada como um dos elementos capazes de interferir de forma positiva na qualificação da aprendizagem.

Posto isso, o indicador de infraestrutura foi elaborado considerando a meta 7 do PNE, que tem como objetivo “fomentar a qualidade da educação básica”, e as respectivas estratégias 7.18 e 7.20, que tratam da infraestrutura e dos equipamentos escolares:

Estratégia 7.18. Assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, ao abastecimento de água tratada, ao esgotamento sanitário e ao manejo dos resíduos sólidos; garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar; e garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

Estratégia 7.20. Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais, para utilização pedagógica no ambiente escolar, a todas as escolas públicas da edu-

⁸ Em função da inexistência de bases de dados que disponibilizem informações detalhadas sobre a cobertura e infraestrutura para oferecimento da alimentação escolar e reconhecendo a importância da elaboração de indicadores para o acompanhamento das ações de política pública na área, sugere-se que, futuramente, o tema possa ser analisado por indicador próprio, que contemple informações de cobertura, número de beneficiários e infraestrutura para o acesso à alimentação na escola.

cação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet.

A Organização das Nações Unidas (Unesco) publicou, em 2019, importante estudo de avaliação da infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental, com ênfase nos estabelecimentos de ensino públicos. Dentre os achados, destaca:

No Brasil, os recursos escolares, os equipamentos, a conservação do prédio escolar e outros itens de infraestrutura, ainda que não sejam os únicos, são fatores necessários para o desempenho dos alunos (ALVES; FRANCO, 2008). A infraestrutura pode ser analisada tanto como um dos componentes da oferta educativa (insumo) – juntamente com professores, livros didáticos, alimentação, transporte etc. – quanto como um fator mediador para o ensino e a aprendizagem (processo). (UNESCO, 2019, p. 16)

Oliveira e Araújo (2005) ratificam os achados da Unesco ao informar que, em escolas que possuem recursos pedagógicos, a exemplo de biblioteca, computadores e laboratórios, os alunos têm melhor desempenho. Soares Neto (2013), por sua vez, destaca infraestrutura escolar como fator para explicar os baixos resultados da educação, sobretudo na área rural.

Formação docente adequada. Indicador da adequação da formação inicial dos docentes das escolas de educação básica, segundo as orientações legais, permite a classificação dos docentes em exercício, considerando a formação acadêmica e a(s) disciplina(s) que leciona(m) (MEC/INEP, 2014). O art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) destaca:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

Na Nota Técnica 20, de 21 de novembro de 2014, o Inep apresenta cinco perfis de regência das disciplinas, conforme segue:

Grupo 1: Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído;

Grupo 2: Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica;

Grupo 3: Docentes com licenciatura em área diferente daquela em que leciona ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela em que leciona;

Grupo 4: Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores;

Grupo 5: Docentes que não possuem curso superior completo.

Em consonância com o texto da meta 15 do PNE, a incorporação deste indicador no painel reforça o objetivo de assegurar “que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (BRASIL, 2014). Nesse contexto, a proporção de docentes que lecionam na mesma área de atuação de sua formação inicial, relação apropriada entre docência e formação, segundo os dispositivos legais, representaria a métrica perfeita para acompanhamento da meta do PNE.

Entretanto, considerando os diferentes sistemas de ensino e enormes desafios para a formação adequada do corpo docente, uma alternativa para o conceito de adequação pode ser o reagrupamento dos grupos 1 e 2, haja vista que, embora os professores do segundo grupo não possuam licenciatura, trata-se de bacharéis nas disciplinas que lecionam (COSTA, 2019). Os professores pertencentes aos demais grupos (3 a 5) estariam classificados na categoria da formação inadequada, por não possuírem formação compatível com a disciplina que lecionam ou apresentarem formação de nível superior.

No que se refere à associação da atividade docente com o desempenho escolar, Costa (2019) analisa as correlações estatísticas verificadas entre os resultados da Prova Brasil (2015) em língua portuguesa e matemática e aqueles dos indicadores de adequação da formação docente e esforço docente, ambos elaborados pelo MEC/Inep, tendo por base o Censo Escolar. A autora, utilizando os dados disponíveis para o município de São Paulo, destaca a correlação negativa entre os grupos mais básicos de formação docente (grupo 5) e o desempenho escolar. Para o indicador de esforço docente, os níveis de maior esforço apresentam-se como contraproducentes ao desempenho escolar, como se verá na seção seguinte.

Esforço docente. Medida que tem como objetivo mensurar o esforço empreendido pelos docentes da educa-

ção básica, conforme sua atuação profissional nos anos iniciais e finais dos ensinos fundamental e médio. Tomando por base aspectos que contribuem para a sobrecarga no exercício da profissão, o MEC/Inep elaborou um indicador sintético – indicador de esforço docente (IED), utilizando variáveis disponíveis nos microdados do Censo Escolar da Educação Básica. Foram consideradas na análise do esforço docente: 1) número de escolas em que o docente atua; 2) número de turnos de trabalho; 3) número de alunos atendidos; e 4) número de etapas nas quais leciona (MEC/INEP, 2014).

Os passos seguintes consistiram na agregação das características do universo dos docentes, segundo níveis de esforço, sendo que os níveis 1 e 2 abarcam a proporção de professores com menor esforço e os últimos (níveis 5 e 6) configuram as piores condições de inserção: percentual de professores que atuam nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas ou três etapas, por exemplo.

Este indicador é particularmente importante, visto que informa as condições de exercício da atividade docente, um dos fatores que podem incidir sobre os resultados escolares (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005; COSTA, 2019). Conforme a literatura especializada, entre os diversos elementos que colaboram para a aprendizagem, estão a formação do docente e carga de trabalho a que é submetido. Jornadas mais exaustivas, com acumulação de escolas/turnos/etapas, podem levar a afastamentos temporários, afetando o desenvolvimento do trabalho pedagógico e desempenho escolar (COSTA, 2019).

Média de alunos por turma. O número médio de alunos por turma da educação básica expressa o tamanho médio das turmas em diferentes etapas de ensino, redes de ensino e níveis territoriais (MEC/INEP, 2004)⁹.

Estudo realizado pela OCDE (2012) detalha que, em turmas menores, frequentemente os alunos recebem mais atenção individual de seus professores. Elas também reduzem o tempo que os professores gastam com interrupção em sala de aula. Adicionalmente, como já visto anteriormente, o número menor de alunos em sala de aula tem impactos positivos sobre o controle da sobrecarga de trabalho do professor. Entretanto, a OCDE alerta que os efeitos do tamanho da turma e seus impactos sobre o desempenho dos estudantes são de difícil estimação, havendo necessidade de cotejar os dados com outros indicadores do contexto escolar.

⁹ Em 2010, o Inep revisou a metodologia de cálculo do indicador, em função da existência das turmas unificadas, multietapa e de correção de fluxo. Como o indicador corresponde à “divisão do número de matrículas pelo número de turmas”, a inclusão das informações relativas às turmas com organização diferenciada daquelas de seriação simples e/ou etapa única poderia enviesar os resultados finais. A partir deste ano, o Inep passa a calcular, separadamente, o indicador média de alunos por turma, para as turmas com organização diferenciada.

¹⁰ O programa, encerrado em dezembro de 2019, foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação (Portaria MEC 1.144/2016), com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Segundo o MEC, as ações do programa fazem parte do Compromisso Nacional pela Educação Básica.

Educação em tempo integral. O conceito de educação integral pressupõe a organização de atividades com base em um projeto pedagógico que propicie uma formação mais ampla para o estudante e não apenas o cumprimento da carga horária (MEC, 2014). O indicador que pretende operacionalizar o conceito mostra a proporção de alunos da educação básica que estão matriculados em período integral, ou seja, em jornada maior que sete horas diárias, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (MEC/INEP, 2008).

Dada a importância do tema na criação de oportunidades educativas, o PNE prevê, na meta 6, a oferta de educação em tempo integral para, no mínimo, 50% das escolas públicas e o atendimento de, ao menos, 25% dos estudantes de educação básica. Além dessa meta, o PNE também incorpora na meta 1, sobre a educação infantil, ação de estímulo a uma educação infantil em tempo integral para todas as crianças de até cinco anos:

Estratégia 1.17. Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Embora exista ampla literatura de avaliação dos impactos da educação em tempo integral no desempenho escolar dos estudantes da educação básica, os estudos não são conclusivos. Ressalte-se que as avaliações elaboradas têm como objeto de estudo o Programa Mais Educação¹⁰, e os resultados geralmente apresentam as limitações do programa, referentes a ações para os entes federativos, em especial quanto à ampliação dos espaços físicos da escola e de recursos humanos (PARENTE, 2017).

Em outro trabalho, Parente (2014) já informava das limitações das ações promovidas pelos diferentes entes federativos para a ampliação da jornada escolar, que, conforme a autora, é caracterizada pelas descontinuidades das políticas governamentais.

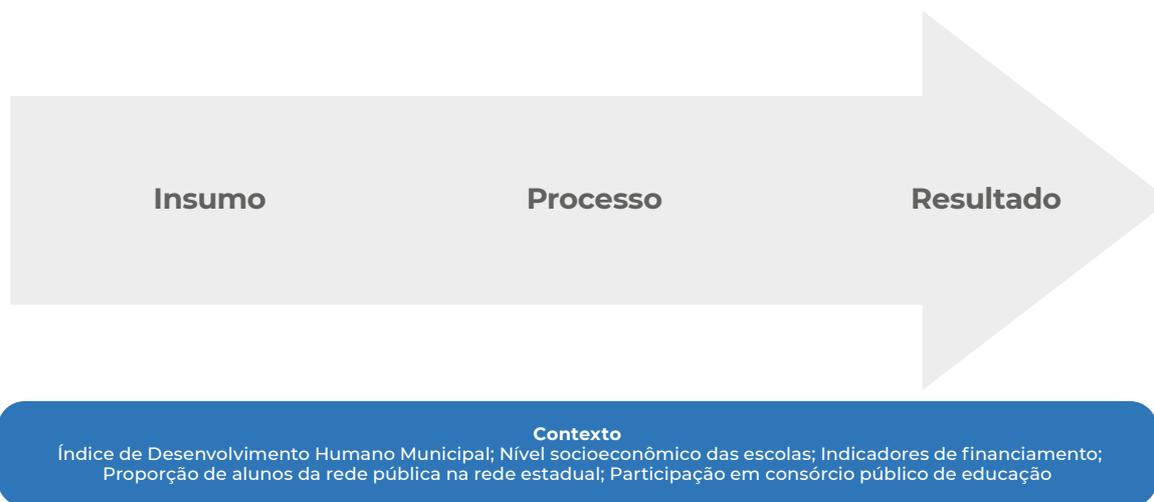
Por outro lado, ao elaborar um quadro da educação em tempo integral no Brasil e nas regiões brasileiras, considerando a expansão do número de estabelecimentos e das matrículas públicas, Parente (2014) verificou que as Regiões Norte e Nordeste, apesar de apresentarem menores percentuais de atendimento, se destacaram com o maior crescimento entre 2007 e 2012. Esses resultados são corroborados por Rezende

et al. (2018), que acrescenta aos seus achados uma correlação positiva entre a oferta da educação em tempo integral e o melhor desempenho dos alunos com acesso a essa modalidade de ensino.

Distorção idade-série. Conforme literatura especializada, a distorção idade-série também colabora para resultados negativos, no que se refere ao aprendizado. Soares (2006) relaciona os ciclos de aprendizagem (etapas de ensino) aos ciclos de vida (idades específicas) e informa que, ao desconectar esses dois ciclos via repetência, o aluno torna-se um desajustado dentro do sistema, pela distorção idade-série, com efeitos danosos sobre o aprendizado.

2.3 INDICADORES DE CONTEXTO

Figura 6 – Indicadores de contexto



Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores de contexto selecionados para o painel estão divididos em três grupos principais: informações de perfil socioeconômico dos municípios; indicadores da capacidade orçamentária dos municípios para oferta educacional, assim como caracterização da despesa em educação de cada localidade; e indicadores que buscam uma aproximação aos desafios enfrentados pelos municípios na governança de suas ações na área da educação.

A identificação das diferentes realidades regionais é de fundamental importância para realização da análise dos indicadores educacionais. O agrupamento dos municípios conforme a similaridade de suas características permite avaliar de forma mais adequada os resultados alcançados por cada município. Adicionalmente, diferentes realidades podem se traduzir em diferentes capacidades de entregar resultados e melhorar os indicadores na área da educação.

Os indicadores são:

- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse);

- percentual das receitas de impostos em relação à receita total;
- percentual das receitas de transferências constitucionais em relação à receita total;
- investimento educacional por aluno da educação básica;
- percentual das despesas com professores em relação à despesa total com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
- percentual de alunos da rede pública matriculados na rede estadual;
- participação em consórcio público de educação.

IDHM. O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O indicador também pode ser analisado segundo seus componentes: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. O IDHM varia de zero a um e, quanto mais próximo de um, maior o desenvolvimento humano. A base de dados utilizada para o cálculo do indicador é o censo demográfico do IBGE.

Inse. O indicador permite situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, pela renda e contra-

tação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade dos pais. Os dados são extraídos dos microdados das informações dos exames realizados pelo Inep por meio do Saeb e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

No âmbito da escola, o indicador foi criado a partir da média aritmética simples da medida de nível socioeconômico dos alunos. O nível socioeconômico das escolas é classificado em seis grupos, de forma que o grupo 1 congrega as escolas com Inse médio mais baixo e o grupo 6, mais alto. As escolas que estão no grupo 1 possuem mais alunos situados nos níveis mais baixos da escala, ao passo que, nas que estão no Grupo 6, a concentração deles está nos níveis mais altos.

Como base nessas informações, é possível averiguar, em cada município, a proporção de escolas, segundo a rede (municipal ou estadual), localizadas nos níveis mais baixos da escala socioeconômica, na etapa de ensino escolhida.

Indicadores de financiamento. Os quatro indicadores financeiros a seguir foram selecionados para compor o painel, oferecendo as informações de capacidade orçamentária dos municípios para oferta educacional, assim como caracterização da despesa em educação de cada localidade, visando a corroborar na contextualização e compreensão do município. Todos os indicadores estão disponibilizados na plataforma do Siope, ou seja, tanto a descrição do indicador quanto de sua metodologia de cálculo são estabelecidas pelo próprio Siope (FNDE).

Percentual das receitas de impostos em relação à receita total (Indicador Siope 6.2). Trata da composição da Receita Líquida de Impostos e visa a dimensionar a capacidade de arrecadação, cuja fórmula é representada por: $(\text{Valor das receitas de impostos diretamente arrecadados} / \text{Total das receitas}) \times 100$ (SIOPE, 2020).

Percentual das receitas de transferências constitucionais em relação à receita total (Indicador Siope 6.3). Também se relaciona à composição da Receita Líquida de Impostos, mas tem como objetivo dimensionar o grau de dependência em relação aos recursos transferidos de outras esferas de governo. É calculado com base nas receitas de transferências constitucionais: $(\text{Valor das receitas de transferências constitucionais} / \text{Total das receitas}) \times 100$ (SIOPE, 2020).

Investimento educacional por aluno da educação básica (Indicador Siope 4.8). O indicador tem como objetivo dimensionar o gasto educacional médio por aluno na educação básica e é calculado dividindo-se a despesa com MDE pelo número de matrículas na

educação básica. O conhecimento deste indicador é fundamental para identificar o patamar de gasto por aluno dos diferentes municípios brasileiros. Além disso, em uma análise conjunta à dos dados do número de matrículas e da RLI, poderá traçar o perfil e “esforço” no atendimento educacional, como, por exemplo: entre os municípios com a mesma RLI, aquele que possuir maior número de matrículas (ou taxa de atendimento) terá o menor gasto-aluno.

Percentual das despesas com professores em relação à despesa total com MDE (Indicador Siope 3.5). Este indicador procura dimensionar o comprometimento das despesas com professores em relação à despesa total com MDE. Calcula-se com base em: $(\text{Despesas com pessoal e encargos sociais dos professores} / \text{Total das despesas com MDE}) \times 100$. Sabe-se que grande parte do gasto educacional é destinada à remuneração docente (VERHINE; MAGALHÃES, 2006), por ser uma das categorias com maior número de trabalhadores (ALVES; SONOBE, 2018) e educação basear-se na relação interpessoal (TARDIF, 2014). Analisar essa razão é fundamental para avaliar se é possível arcar com a melhoria de infraestrutura, por exemplo, ou é necessária outra estratégia para essa finalidade.

Salienta-se que, apesar de os indicadores financeiros serem as variáveis importantes na implementação das políticas educacionais, bem como estarem relacionados à qualidade de ensino e, em certa medida, ao desempenho escolar (PINTO, 2014), principalmente ao assegurar a qualidade da infraestrutura e atrair os professores qualificados, pela especificidade do modelo adotado no painel de indicadores, não comporão os indicadores do segundo nível, particularmente por apresentarem fragilidade quando são desagregados por etapa de ensino.

De todo modo, julga-se importante incluí-los no painel, uma vez que o conhecimento do financiamento da educação em diferentes níveis é indispensável para sua fiscalização, em termos de destinação do recurso, com vistas à melhoria da oferta educacional.

À medida que o painel for utilizado e seu alcance for ampliado, será possível avaliar a viabilidade de incluir outros indicadores de financiamento. O box a seguir elenca algumas possibilidades.

Indicadores referentes ao cumprimento da legislação:

- **Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) (Indicador Siope 1.1)**
- **Percentual de aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fun-**

damental e de Valorização do Magistério (Fundef) ou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) (Indicador Siope 1.2)

- Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) (Indicador Siope 1.3)
- Percentual das receitas do Fundef ou Fundeb não aplicadas no exercício (máximo de 5%) (Indicador Siope 1.4)

Indicadores de características da despesa em educação:

- Percentual das despesas com aposentadorias e pensões da área educacional em relação às despesas totais com MDE (Indicador Siope 3.1)
- Despesa com professores por aluno da educação básica (Indicador Siope 4.10)
- Saldo financeiro do Fundeb no exercício atual (Indicador Siope 7.2)

Indicadores que requerem revisão do método de aferição:

- Investimento educacional por aluno da educação infantil – creche (Indicador Siope 4.14)
- Investimento educacional por aluno da educação infantil – pré-escola (Indicador Siope 4.15)
- Investimento educacional por aluno da educação infantil
- Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (Indicador Siope 4.2)
- Investimento educacional por aluno do ensino médio (Indicador Siope 4.3)

Indicadores que não constam da lista de indicadores do Siope:

- Receita Líquida de Impostos por habitante (finalidade: analisar a capacidade orçamentária do município per capita)
- Gasto-aluno Fundeb (finalidade: verificar, de forma comparativa ao gasto-aluno MDE, o possível impacto do Fundeb na manutenção do gasto-aluno)
- Remuneração média dos professores em relação aos trabalhadores com a mesma escolaridade (finalidade: verificar a situação do cumprimento da meta 17 do PNE 2014-2024)
- Gasto por Aluno CAQ ou Gasto por Aluno MDE / Gasto por Aluno CAQ (finalidade: demonstrar o esforço necessário para se alcançar o CAQ)

Alunos da rede pública matriculados na rede estadual. Como *proxy* para sinalizar os desafios das práticas de governança na oferta da educação básica, será utilizado o percentual de alunos da rede pública matriculados na rede estadual, porque o ensino fundamental, de acordo com a legislação, encontra-se sob responsabilidade dos estados e municípios. Conforme aduz a CF/1988:

Art. 211. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela EC 14, de 1996)

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela EC 14, de 1996)

No que se refere ao ensino fundamental, a Lei de Diretrizes e Bases completa:

Art. 10. Os estados incumbir-se-ão de:

[...]

II – definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

Incluir essa informação entre os indicadores de contexto, no painel, sinaliza para a necessidade de orientar esforços de fiscalização para os municípios que ofertam a mesma etapa de ensino nas redes municipal e estadual. Quando há concorrência na oferta de vagas, o regime de colaboração torna-se mais desafiador, em função dos recursos federais envolvidos, que são distribuídos por quantidade de matrículas. Em suma, quanto mais distribuída a oferta da etapa de ensino entre rede estadual e municipal, maior o desafio da colaboração.

Participação em consórcio público de educação

Os consórcios públicos são entendidos como uma alternativa para fortalecer a capacidade municipal de execução das políticas educacionais.

A governança multinível se traduz nas interações entre entes federados e condições estabelecidas para que essas interações ocorram a contento. Um dos componentes da governança multinível trata dos mecanismos de colaboração implementados, tanto nas relações verticais quanto nas horizontais e com outros atores sociais. Os consórcios enquadram-se nas relações horizontais,

em especial no nível dos municípios, e podem funcionar como importantes impulsionadores da capacidade local de execução das políticas. Via consórcios, os municípios podem organizar-se melhor e obter condições mais favoráveis, por exemplo, para licitações conjuntas de compras de material escolar.

Incluir no painel a informação de participação em consórcio pode facilitar a orientação das fiscalizações. Embora não haja critério preestabelecido para classificar municípios com base nessa informação, considera-se importante incluí-la, pois representa mais um passo na criação de dados objetivos referentes à governança multinível.

O consórcio público é um instrumento de cooperação federativa previsto no art. 241 da Constituição, disciplinado pela Lei 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto 6.017/2007, que assim o define:

Art. 2º (...)

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 2005, para **estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum**, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; (grifado)

Relatório de acompanhamento do PNE, realizado pelo TCU, apontou fragilidades no regime de colaboração no setor educacional:

92. Chamou atenção a pequena quantidade de consórcios municipais desenvolvendo ações na área de educação identificada no levantamento realizado pelo TCU nas secretarias estaduais de educação, bem como o fato de 90% dos municípios brasileiros

declararem que não participam de consórcio público com atuação na área de educação (MUNIC, 2015) e a inexistência de atividades e projetos no setor educacional desenvolvidas por consórcios interestaduais. Verificou-se que um fator que contribuiu para tal situação foi a ausência de ações do governo federal que estimulasse os entes consorciados a realizarem atividades no setor educacional.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) buscou dar transparência a essas iniciativas e criou o observatório dos consórcios, plataforma que reúne informações sobre consórcios existentes, localização e área de atuação.

A base de dados da CNM foi escolhida para compor o painel, de modo a permitir o acompanhamento da criação e funcionamento dos consórcios públicos e orientar ações de fiscalização que visem a induzir o fortalecimento do regime de colaboração intermunicipal.

Considerando que a governança multinível traduz-se, entre outras, pela clara atribuição de responsabilidades, pelo financiamento adequado de tais responsabilidades, pela capacidade dos municípios em executar e acompanhar as políticas e pela existência de mecanismos de coordenação e articulação entre entes federativos, entende-se que os indicadores acima (percentual de alunos da rede pública na rede estadual e participação em consórcio público de educação) são aspectos interessantes relacionados à governança multinível e que suprem uma pequena parcela da necessidade de dados quantitativos referentes ao tema.

Na perspectiva de evolução do painel, almeja-se incluir outros indicadores, quando coletados e disponibilizados, e induzir a produção de dados relacionados à governança multinível.

2.4 ANÁLISE DOS INDICADORES

De posse das informações dos indicadores selecionados, deve ser iniciado o processo para seleção de objetos de auditoria com base em criticidades predeterminadas. Sendo assim, esta seção concentra-se na descrição dos critérios utilizados para operacionalização dos passos a seguir.

Quadro 2 – Identificação de elementos com baixos resultados

Passos	Objetivo	Questão a ser respondida	
2º passo	Identificar etapas de ensino com baixos resultados	Quais são os problemas mais críticos da educação e que, portanto, exigem atenção mais imediata do controle externo?	Indicadores de nível 1
3º passo	Identificar municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior	Onde estão situados tais problemas?	
4º passo	Identificar indicadores de insumo e processo deficientes nos municípios identificados no passo anterior	Quais fatores estão influenciando o mau desempenho?	Indicadores de nível 2

Fonte: Elaboração própria.

2.4.1 IDENTIFICAR AS ETAPAS DE ENSINO COM BAIXOS RESULTADOS

Seguindo o modelo lógico apresentado anteriormente, a identificação dos problemas críticos é definida pelos maus resultados alcançados, que são traduzidos em: (1) ACESSO à etapa de ensino na idade adequada; e (2) PROFICIÊNCIA em testes padronizados de aprendizagem. A unidade de análise considerada é o município, entendido como o lócus onde a política se concretiza e impacta o cidadão.

Partindo das fontes de dados já apresentadas e com base nos indicadores elencados, chega-se a oito possíveis problemas associados aos resultados educacionais:

- acesso à creche;
- acesso à pré-escola;
- acesso aos anos iniciais do ensino fundamental;
- proficiência nos anos iniciais do ensino fundamental¹¹;
- acesso aos anos finais do ensino fundamental;
- proficiência nos anos finais do ensino fundamental;
- acesso ao ensino médio;
- proficiência no ensino médio.

Para investigar as condições de ACESSO da população à educação básica na idade correta ou PROFICIÊNCIA, optou-se por trabalhar com o recurso da árvore de decisão para cada município e etapa de ensino. Nesse sentido, os diagramas em formato de árvore são bastante úteis para classificar os municípios segundo os resultados de ACESSO ou PROFICIÊNCIA, promovendo a identificação segundo o desempenho para os municípios de todo o país. Para isso, é fundamental que as informações estejam disponíveis, fornecendo elementos para construir a cadeia explicativa da classificação dos municípios, permitindo, na sequência, orientar a seleção da escolha do problema crítico, conforme a concentração de municípios em situação crítica nas categorias ACESSO ou PROFICIÊNCIA em determinada etapa de ensino.

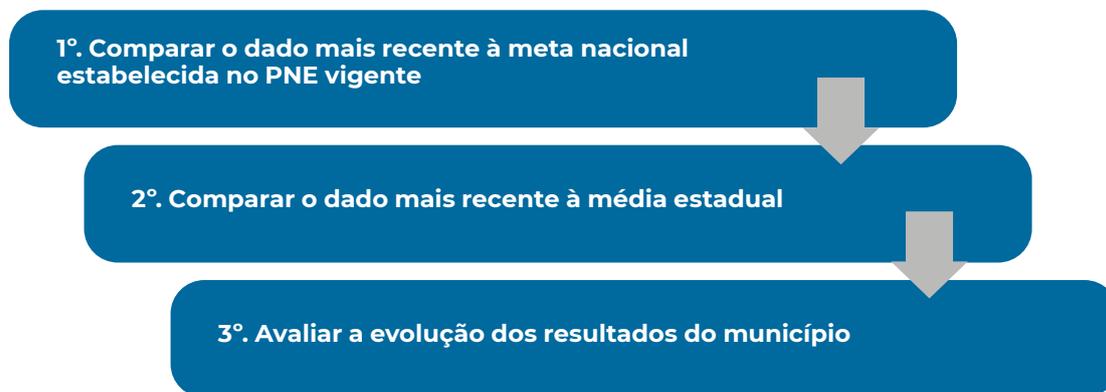
Em resumo, como será detalhado adiante, para identificar qual dos oito problemas acima merece a atenção prioritizada dos órgãos de controle (primeira pergunta a ser respondida), faz-se necessário analisar os dados disponíveis de ACESSO e PROFICIÊNCIA de cada município, para cada etapa de ensino. Adicionalmente, como o objetivo é restringir o escopo de análise e identificar os problemas com maior risco relacionados aos resultados das políticas educacionais, entende-se necessário seguir um fluxo decisório de sucessivas seleções.

¹¹ A educação infantil, até o momento, não possui testes padronizados de aprendizagem, motivo pelo qual não foram elencados problemas associados à proficiência nessas etapas de ensino.

2.4.1.1 Análise dos problemas de ACESSO à etapa de ensino

A partir da evidenciação dos resultados da TLM dos municípios, foi elaborado fluxo decisório para identificação dos problemas de acesso a cada etapa de ensino, o qual segue três passos sequenciais:

Figura 7 – Fluxo decisório para identificação dos problemas de acesso à cada etapa de ensino



Fonte: Elaboração própria.

O ponto de partida são as metas estipuladas pelo PNE para acesso à educação básica. Os passos seguintes (comparação com a média estadual e evolução da TLM) foram propostos considerando que as metas do PNE não podem ser o único parâmetro para classificação do município.

Explique-se: embora cada um dos municípios da Federação deva assumir o compromisso de contribuir para que o Brasil alcance as metas do PNE, não necessariamente, devem estabelecer as mesmas metas quantitativas que foram definidas para o país. Tal fato, no entanto, não exime estados, Distrito Federal e municípios de organizarem seus planos, com vistas a ampliar ao máximo a oferta e qualidade do ensino, garantindo direitos constitucionais e ajudando o país a atingir as metas nacionais (MEC/SASE, 2014).

É importante considerar, também, que, mesmo que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham atribuições diferenciadas, a Constituição federal (art. 212, § 2º) deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos, que devem organizar seus sistemas de ensino, para que o trabalho aconteça de forma colaborativa. Assim, por exemplo, existem algumas metas de responsabilidade direta do município, como a expansão da oferta da educação infantil. Mas a responsabilidade não é só municipal. O plano deve indicar quais ações o município poderá desenvolver com apoio da União e do estado, para garantir o direito das crianças à

creche e pré-escola.

Por fim, há de se observar o período para finalização dos Planos de Educação de cada município, que não necessariamente coincide com aquele estabelecido no Plano Nacional.

Nesse contexto, a sequência da avaliação deve considerar a posição do município em relação à meta PNE, à média do resultado do estado a que pertence e às ações empreendidas para alcançá-lo: os esforços dos municípios para a consecução da meta, mesmo que ainda não plenamente satisfatórios, representada pela evolução da TLM no período de 2013 até o último ano com dado disponível.

Cada um dos passos é detalhado abaixo, conforme se vê.

- a) Comparar o dado mais recente da TLM à meta estabelecida no PNE 2014-2024.

As metas 1, 2 e 3 do PNE figuram na categoria das metas estruturantes do plano e têm como foco a garantia do direito à educação básica com qualidade. Nesse sentido, o indicador mais apropriado para avaliar o cumprimento das metas acima referidas é a TLM, uma vez que considera a taxa de matrícula de alunos com idade adequada para a etapa de ensino.

Para a população de até cinco anos, a meta 1 apre-

a₆ senta dois grandes objetivos, que se subdividem em função da faixa etária e demanda na educação infantil:

META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos, até o final da vigência deste PNE.

Figura 8 – Meta 1



Fonte: Elaboração própria.

Para a **pré-escola**: Universalizar, até 2016, a educação infantil, na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Embora hoje cada município tenha um percentual próprio de atendimento, por força de lei, todas as crianças de quatro e cinco anos de idade deveriam estar matriculadas na pré-escola até o ano de 2016, independentemente do percentual de atendimento atual. Mesmo que fora do prazo, as estratégias deverão ser pensadas de tal modo que todos os municípios alcancem o atendimento de 100% dentro do período previsto na meta, independentemente do ponto de partida de cada um. Desta forma, a meta considerada para fins de classificação no painel é de 100%.

Para a **creche**: Ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o fim da vigência desse

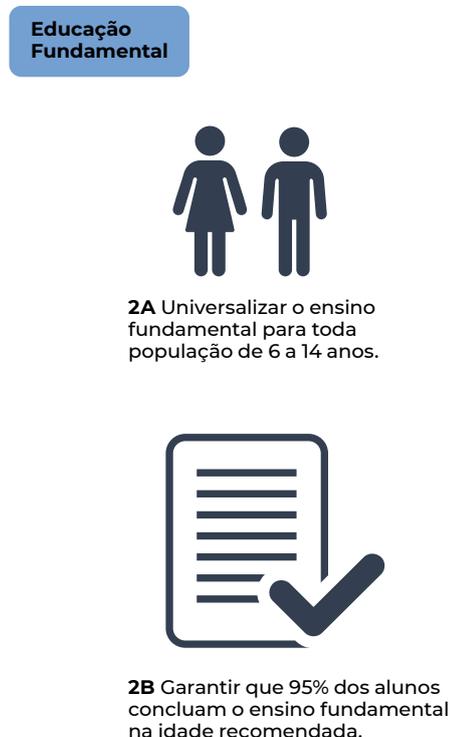
PNE (2024). Nesse caso, o ponto de chegada poderá não ser o mesmo para todos os municípios, embora todos tenham de contribuir para que a média nacional alcance os 50% previstos no PNE, sempre em colaboração com o estado e a União. A meta de referência para fins de classificação no painel é de 50%.

A meta 2 também apresenta dois objetivos envolvendo a população de 6 a 14 anos de idade e sua inserção no ensino fundamental:



META 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Figura 9 – Meta 2



Fonte: Elaboração própria.

Note-se que, tendo em vista a TLM para o acompanhamento do acesso, o texto da meta estabelecida no PNE refere-se ao ensino fundamental completo, sem distinção entre os anos iniciais ou finais. Entretanto, a meta também é dividida em dois componentes, o que permitiu a seguinte classificação dos valores das metas de referência para o painel:

Anos iniciais do ensino fundamental: A meta 2 do PNE (parte inicial) estabelece a universalização do ensino fundamental para a população de 6 a 14 anos, até 2024. Esse objetivo refere-se à entrada dessa parcela da população no ensino fundamental,

tendo como foco matricular todas as crianças e os jovens de 6 a 14 anos na escola. Nesse sentido, a meta considerada para fins de classificação no painel é de 100% para os anos iniciais. Mais uma vez, todos os municípios deverão alcançar o atendimento de 100% dentro do período previsto na meta, independentemente do ponto de partida de cada um.

Anos finais do ensino fundamental: O segundo objetivo da meta 2 é garantir que, pelo menos, 95% dos alunos de 6 a 14 anos concluam o ensino fundamental na idade recomendada, até 2024. Como a proposta se refere à finalização da etapa, a meta considerada para fins de classificação no painel é de 95% para os anos finais do ensino fundamental. Aqui cabe o mesmo raciocínio apresentado acima: não se pretende a universalização, então o ponto de chegada poderá não ser o mesmo para todos os municípios, embora todos tenham de contribuir para que a média nacional alcance os 95% previstos no PNE, sempre em colaboração com os demais entes federativos.



META 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a TLM no ensino médio para 85%.

Figura 10 – Meta 3

Ensino
médio



3A Universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos.



3B Elevar a TLM no ensino médio para 85%.

Fonte: Elaboração própria.

Do mesmo modo, esta meta também está dividida em dois objetivos, sendo que apenas o componente 2 será aqui considerado, por se referir especificamente à TLM: elevar, até o final do período de vigência deste PNE (2024), a TLM no ensino médio para 85%. Desta forma, a meta considerada para fins de classificação no painel é 85%. Mais uma vez, como a meta não é a de universalização, o ponto de chegada poderá não ser o mesmo para todos os municípios, embora todos tenham de contribuir para que a média nacional alcance os 85% previstos no PNE, sempre em colaboração com os demais entes federativos.

Após a avaliação de cada uma das metas, os municípios são classificados em três categorias, conforme o resultado do ACESSO para cada etapa de ensino (TLM):

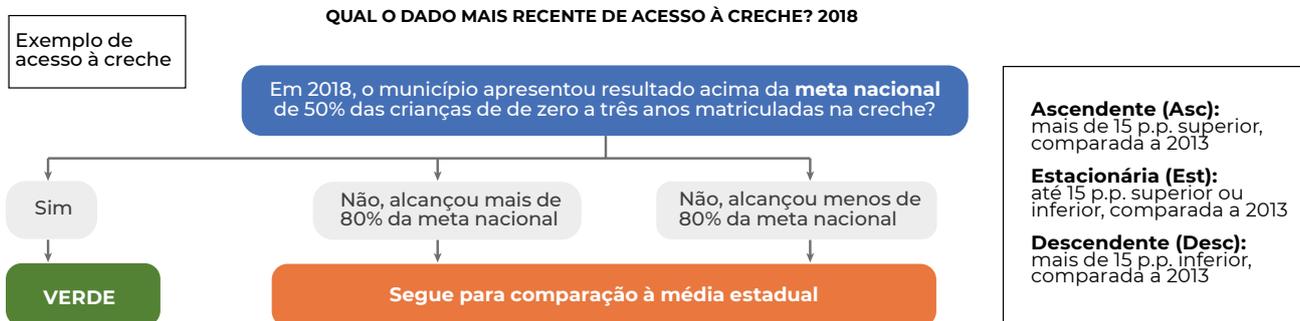
- I. cumprimento ou superação da meta; ou
- II. cumprimento de, pelo menos, 80% da meta; ou
- III. cumprimento abaixo de 80% da meta.

Os municípios que cumpriram ou superaram a meta são identificados com a cor verde. Os demais passam pelo estágio seguinte de análise, antes de serem identificados por cor:

- cumprimento ou superação da meta: cor verde;
- cumprimento de, pelo menos, 80% da meta: segue para o próximo passo;
- cumprimento abaixo de 80% da meta: segue para o próximo passo.

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório para o passo 1, tomando como exemplo o acesso à creche.

Figura 11 – Acesso à creche - fluxo decisório para o passo 1



Fonte: Elaboração própria.

b) Comparar o dado mais recente da TLM à média estadual.

Em um segundo estágio de comparação, depois de cotejar os dados do município em relação à meta nacional, cumpre avaliar sua posição em relação ao estado, porque as realidades estaduais e regionais podem ser muito distintas, além de a meta nacional não necessariamente configurar expectativa de alcance para todos os municípios brasileiros. Ademais, a meta estabelecida tem prazo para ser alcançada até 2024, sendo, de certa, forma injusto apontar situação crítica para todos os municípios que não a tiverem cumprido antes do prazo finalizado.

Nesta etapa, os municípios são classificados em três categorias, a depender do resultado de sua TLM no confronto com a apresentada pelo estado no mesmo período:

- I. TLM acima da média do respectivo estado; ou
- II. TLM até 1 desvio padrão abaixo da média do respectivo estado; ou
- III. TLM mais de 1 desvio padrão abaixo da média do respectivo estado.

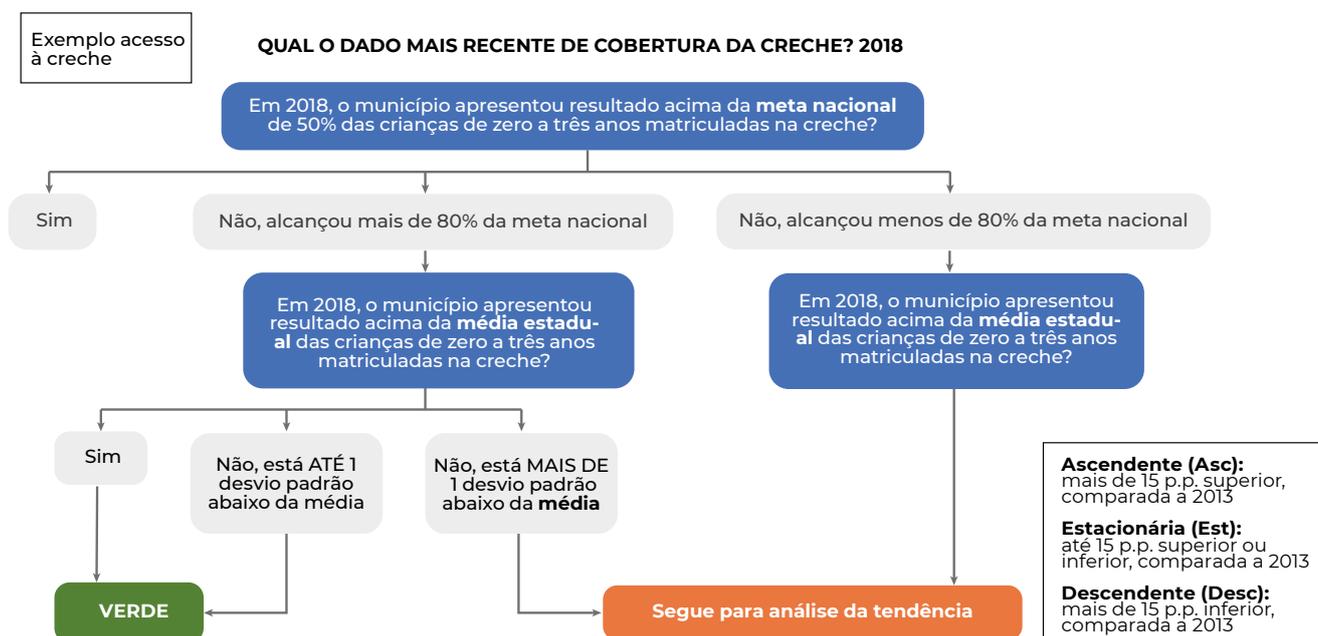
O grupo de municípios que, no primeiro passo, tiver alcançado, pelo menos, 80% da meta nacional é classificado da seguinte forma:

- acima da média ou até 1 desvio abaixo: cor verde;
- mais de 1 desvio abaixo: segue para o próximo passo.

O grupo de municípios que, no primeiro passo, tiver alcançado menos de 80% da meta nacional, independentemente do resultado comparado à média estadual, segue para a análise da tendência (próximo passo).

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório para os passos 1 e 2, tomando como exemplo o acesso à creche.

Figura 12 – Acesso à creche - fluxo decisório para os passos 1 e 2



Fonte: Elaboração própria.

c) Avaliar a evolução dos resultados do município.

O último passo para classificar o município em nível de criticidade relativo à TLM consiste em avaliar a evolução do indicador, comparado ao resultado de 2013 (início da série histórica considerada no painel). A comparação gera três possibilidades:

- I. ascendente: TLM superior à de 2013 (superior em mais de 5 p.p.); ou
- II. estacionário: TLM próxima à de 2013 (superior ou inferior em até 5 p.p.); ou
- III. descendente: TLM inferior à de 2013 (inferior em mais de 5 p.p.).

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram, pelo menos, 80% da meta nacional e, no segundo, estão a mais de 1 desvio padrão da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente ou estacionário: cor verde;
- descendente: cor amarela.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram menos de 80% da meta nacional e, no segundo, estão acima da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente: cor verde;
- estacionário ou descendente: cor amarela.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram menos de 80% da meta nacional e, no segundo, estão até 1 desvio padrão abaixo da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

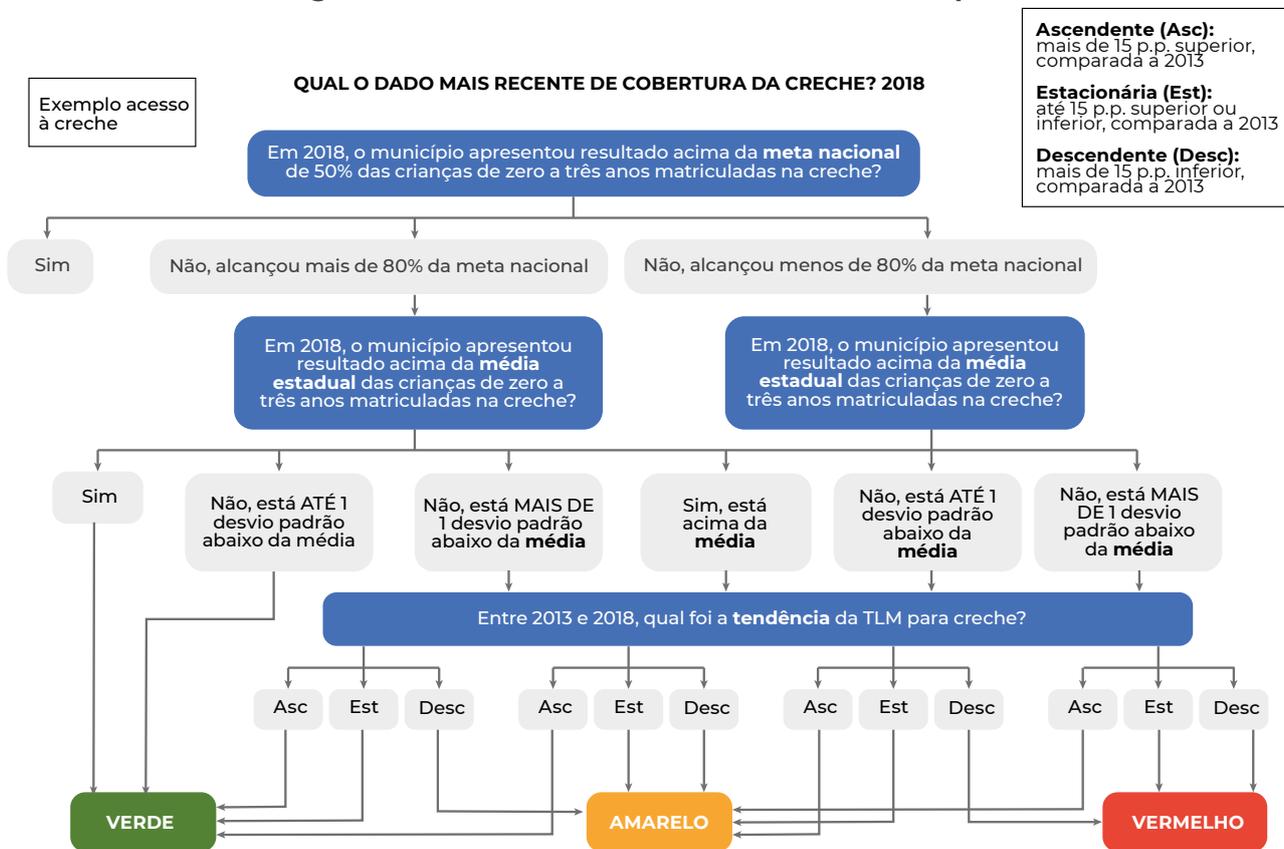
- ascendente ou estacionário: cor amarela;
- descendente: cor vermelha.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram menos de 80% da meta nacional e, no segundo, estão mais de 1 desvio padrão abaixo da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente: cor amarela;
- estacionário ou descendente: cor vermelha.

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório completo, tomando, como exemplo, o acesso à creche (zero a três anos). As demais etapas de ensino seguem o mesmo fluxo, havendo alteração, apenas, no parâmetro do primeiro passo, referente à meta nacional estabelecida pelo PNE.

Figura 13 – Acesso à creche - fluxo decisório completo



Fonte: Elaboração própria.

2.4.1.2 Análise dos problemas de PROFICIÊNCIA na etapa de ensino

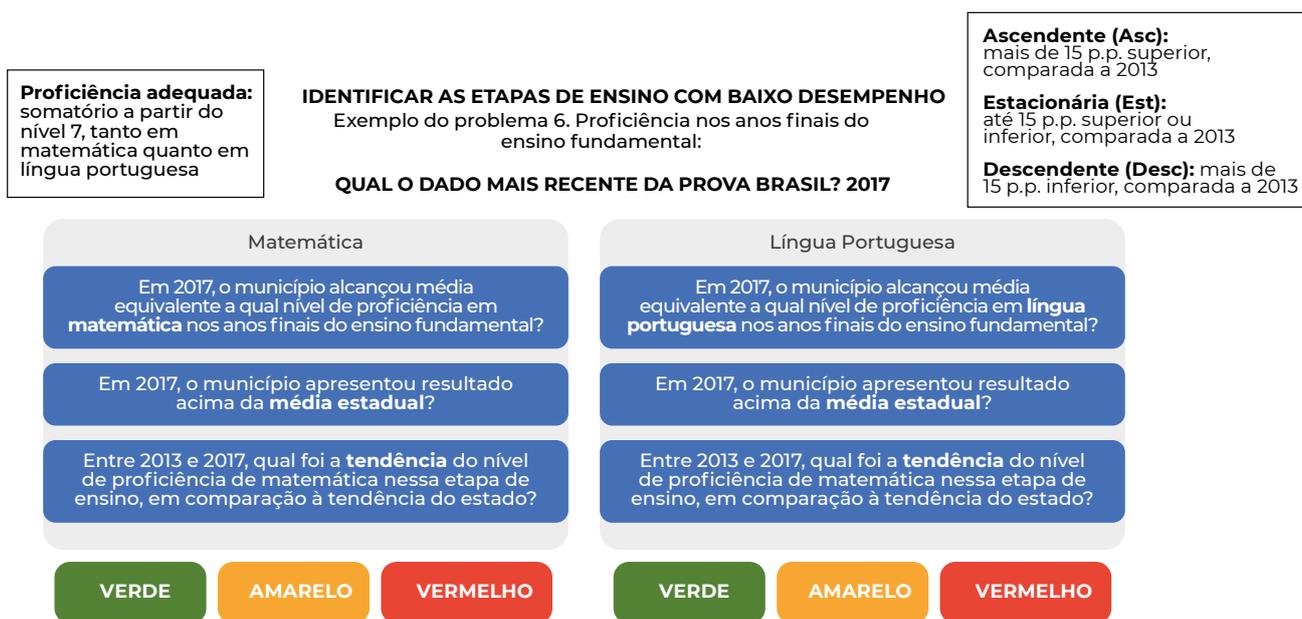
O indicador escolhido para avaliar o nível de proficiência é o resultado obtido na Prova Brasil, aplicada para alunos do ensino fundamental (5º e 9º ano) e médio (3ª série). Conforme mencionado anteriormente, creche e pré-escola atualmente não passam por avaliação de aprendizagem, motivo pelo qual não serão avaliadas no painel.

O fluxo decisório para os problemas de proficiência a cada etapa de ensino segue três passos sequenciais:

- a) identificar o nível de proficiência alcançado pelo município na última avaliação;
- b) comparar o dado mais recente à média estadual;
- c) avaliar a evolução dos resultados do município.

Como a Prova Brasil é avaliada em duas disciplinas (língua portuguesa e matemática), com escalas distintas para cada etapa de ensino avaliada, o fluxo decisório deve ser feito para as duas disciplinas em separado, para, ao final, permitir uma análise combinada.

Figura 14 – Prova Brasil - matemática e língua portuguesa



Fonte: Elaboração própria.

- a) Identificar o nível de PROFICIÊNCIA alcançado pelo município na última avaliação.

A escala de proficiência é estabelecida pelo Inep¹², com faixas de nota para cada nível de proficiência. As faixas mudam para cada etapa de ensino.

Segundo o Inep¹³, a proficiência é dita “adequada”, quando atinge nível superior à nota 7 e “insuficiente”, quando o nível é inferior a 4.

Com isso, os municípios são classificados em três categorias, a depender de seu nível de proficiência:

- I. nível de proficiência adequado (acima de 7); ou
- II. nível de proficiência básico (entre 4 e 6); ou
- III. nível de proficiência insuficiente (inferior a 4).

Os municípios que tiverem nível adequado são identificados com a cor verde. Os demais devem passar para o estágio seguinte de análise, antes de serem classificados por cor:

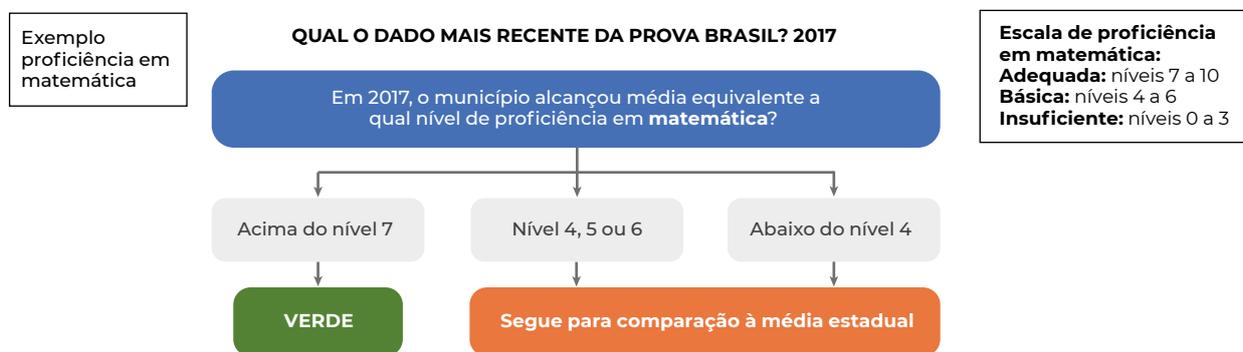
- nível de proficiência adequado: cor verde;
- nível de proficiência básico: segue para o próximo passo;
- nível de proficiência insuficiente: segue para o próximo passo.

12 Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): matrizes e escalas. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/matrizes-e-escalas>>. Acesso em: 22 set. 2020.

13 Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb/Inep). Evidências da edição 2017, ago. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=94161-saeb-2017-versao-ministro-revfina&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 set. 2020.

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório para o passo 1, tomando como exemplo a proficiência em matemática.

Figura 15 – Proficiência em matemática - fluxo decisório para o passo 1



Fonte: Elaboração própria.

b) Comparar o dado mais recente à média estadual.

Depois de comparar o município em relação ao nível de proficiência alcançado, cumpre avaliar qual sua posição em relação ao estado.

Os municípios são classificados em três categorias, a depender do resultado agregado dos alunos na Prova Brasil:

- I. nota acima da média do respectivo estado; ou
- II. nota até 1 desvio padrão abaixo da média do respectivo estado; ou
- III. nota mais de 1 desvio padrão abaixo da média do respectivo estado.

O grupo de municípios que, no primeiro passo, estiver com nível de proficiência entre 4 e 6 é classificado da seguinte forma:

- acima da média ou até 1 desvio abaixo: cor verde;
- mais de 1 desvio abaixo: segue para próximo passo.

O grupo de municípios que, no primeiro passo, estiver com nível de proficiência inferior a 4, independentemente do resultado comparado à média estadual, segue para análise da tendência (próximo passo).

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório para os passos 1 e 2, tomando como exemplo a proficiência em matemática.

Figura 16 – Proficiência em matemática - fluxo decisório para os passos 1 e 2



Fonte: Elaboração própria.

c) Avaliar a evolução dos resultados do município.

O último passo para classificar o município em nível de criticidade relativo à proficiência consiste em avaliar a variação do indicador, comparado ao resultado de 2013 (início da série histórica considerada no painel).

A comparação gera três possibilidades:

- I. ascendente: nota superior à de 2013 (superior em mais de 5%); ou
- II. estacionário: nota próxima à de 2013 (até 5% superior ou inferior); ou
- III. descendente: nota inferior à de 2013 (inferior em mais de 5%).

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram nível de proficiência entre 4 e 6 e, no segundo, estão a mais de 1 desvio padrão da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente ou estacionário: cor verde;
- descendente: cor amarela.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram nível de proficiência inferior a 4 e, no segundo, estão acima da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente: cor verde;
- estacionário ou descendente: cor amarela.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram nível de proficiência inferior a 4 e, no segundo, estão até 1 desvio padrão abaixo da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

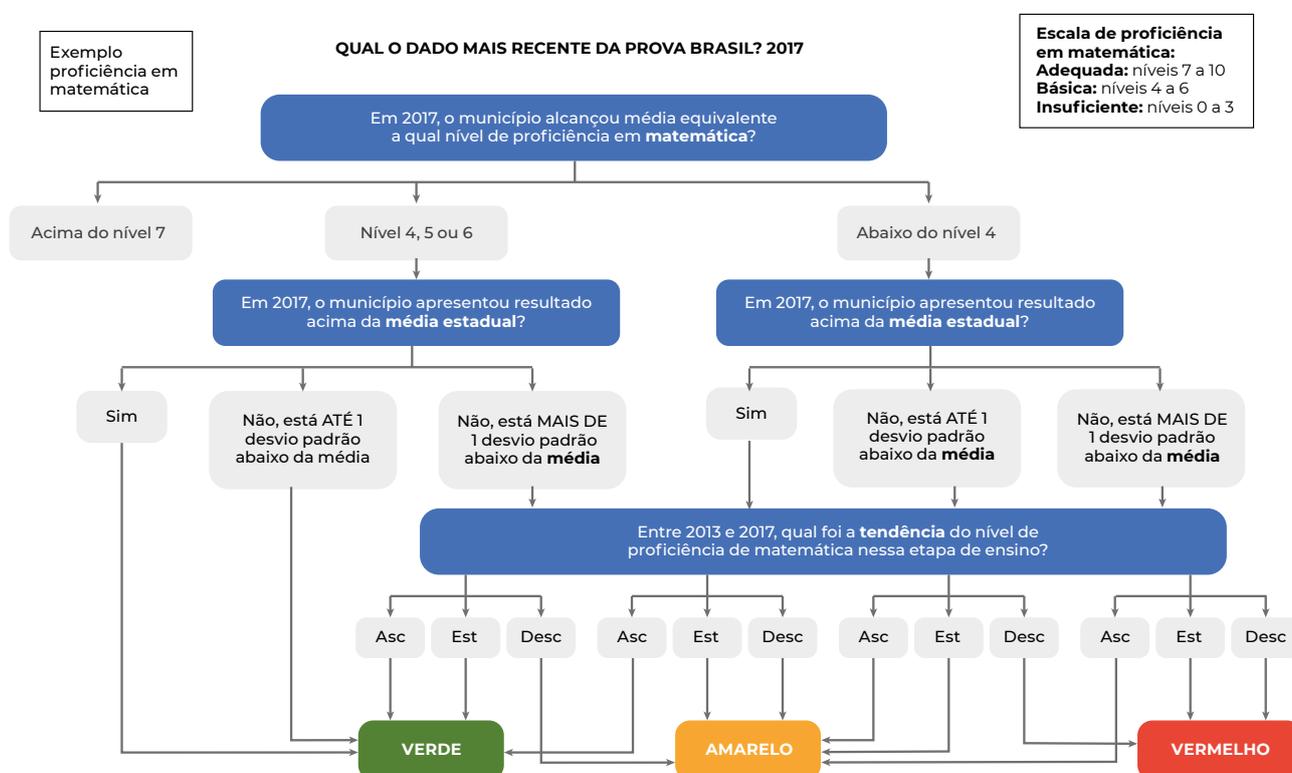
- ascendente ou estacionário: cor amarela;
- descendente: cor vermelha.

Municípios que, no primeiro passo, alcançaram nível de proficiência inferior a 4 e, no segundo, estão mais de 1 desvio padrão abaixo da média de seu estado são classificados da seguinte forma:

- ascendente: cor amarela;
- estacionário ou descendente: cor vermelha.

A figura a seguir ilustra o fluxo decisório completo, para o caso da proficiência em matemática (equivalente para todas as etapas de ensino). O mesmo fluxo pode ser seguido para língua portuguesa.

Figura 17 – Proficiência em matemática - fluxo decisório



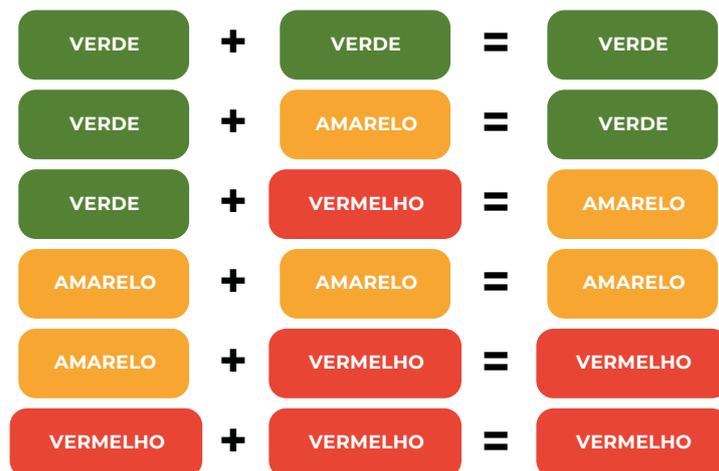
Fonte: Elaboração própria.

Após a análise separada por disciplina, a fim de identificar o nível de criticidade do município para a etapa de ensino, é preciso combinar os resultados obtidos nas disciplinas, conforme ilustrado na figura a seguir.

Figura 18 – Combinação dos resultados das disciplinas

IDENTIFICAR AS ETAPAS DE ENSINO COM BAIXO DESEMPENHO
Exemplo do problema 6. Proficiência nos anos finais do ensino fundamental:

COMPARANDO OS RESULTADOS DAS ANÁLISES DOS MUNICÍPIOS PARA MATEMÁTICA E LÍNGUA PORTUGUESA



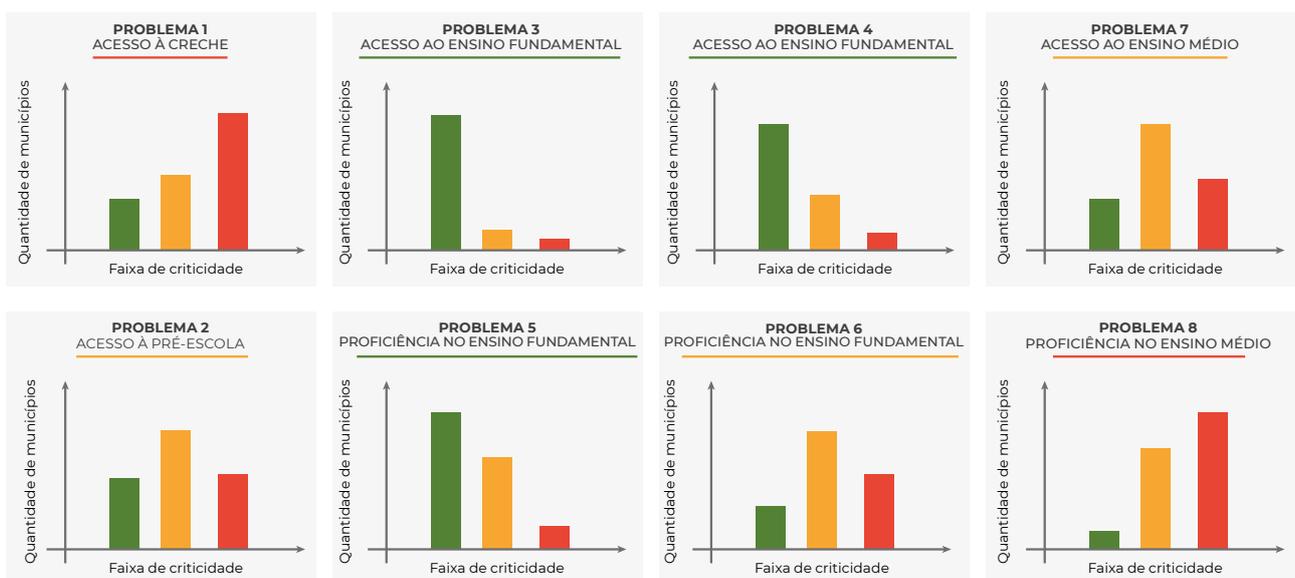
Fonte: Elaboração própria.

2.4.1.3 Identificação do problema crítico

Após a classificação de cada município segundo os problemas, seguindo o fluxo decisório, é possível identificar graficamente os problemas que apresentam maior quantidade de municípios em situação crítica. Essa concentração será o parâmetro que informará o problema crítico. A figura a seguir ilustra os gráficos simplificados (dados fictícios).

Figura 19 – Gráficos simplificados

IDENTIFICAR AS ETAPAS DE ENSINO COM BAIXO DESEMPENHO



Fonte: Elaboração própria.

No exemplo acima (dados fictícios), as informações disponibilizadas pelos gráficos indicam que o acesso à creche e a proficiência no ensino médio são os problemas com maior concentração de municípios em situação crítica (barra vermelha). Conforme o fluxo explicado anteriormente e comparando os dois resultados, percebe-se que a creche possui maior número de municípios em situação favorável (barra verde). Em conclusão, no esforço para identificação do problema a ser priorizado, na etapa da seleção via painel, a PROFICIÊNCIA no ENSINO MÉDIO seria, então, escolhida para análise.

Uma vez identificado o problema, o painel permite olhar com mais detalhe os municípios identificados naquele grupo. A próxima seção descreve as informações pertinentes.

2.4.2 IDENTIFICAR OS MUNICÍPIOS COM BAIXOS RESULTADOS NAS ETAPAS IDENTIFICADAS NO PASSO ANTERIOR

No passo anterior, os municípios foram agrupados, em cada problema, seguindo os critérios estabelecidos na árvore de decisão. O produto intermediário foi a classificação dos municípios em três cores representativas do nível de criticidade, o que permitiu a identificação do problema crítico (acesso ou proficiência) e da etapa de ensino (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio e suas subdivisões), conforme a maior concentração de municípios em vermelho (situação mais crítica na escala de cores).

Uma vez identificado o problema crítico, deve-se realizar a descrição das características dos municípios diante do problema crítico escolhido, considerando a localização geográfica, o perfil demográfico e os descritores dos indicadores de resultado. Para a apresentação das informações, o instrumento escolhido foi a representação cartográfica.

A partir das cores relacionadas aos níveis de criticidade apresentadas na seção anterior do painel, torna-se possível comunicar informações sobre padrões regionais, conforme localização geográfica, identificando onde há maior concentração de municípios com nível

de criticidade similar. Adicionalmente, outros agrupamentos de localização podem apoiar a identificação de padrões, de modo a orientar a delimitação do objeto de fiscalização, tais como: organizar os municípios por região geográfica, unidade da Federação, dependência administrativa das escolas.

A análise das características gerais da população – informações demográficas sobre tamanho e estrutura (idade e sexo), além daquelas referentes a densidade e urbanização – é outro fator relevante para traçar o perfil dos municípios, conforme sua posição diante do problema crítico, porque o tamanho da população atendida e sua evolução, por exemplo, podem influenciar o resultado dos indicadores apresentados na seção anterior. Nesse sentido, agrupar os municípios de acordo com as informações da população, notadamente aquelas relacionadas a coortes etárias específicas, traz as seguintes vantagens:

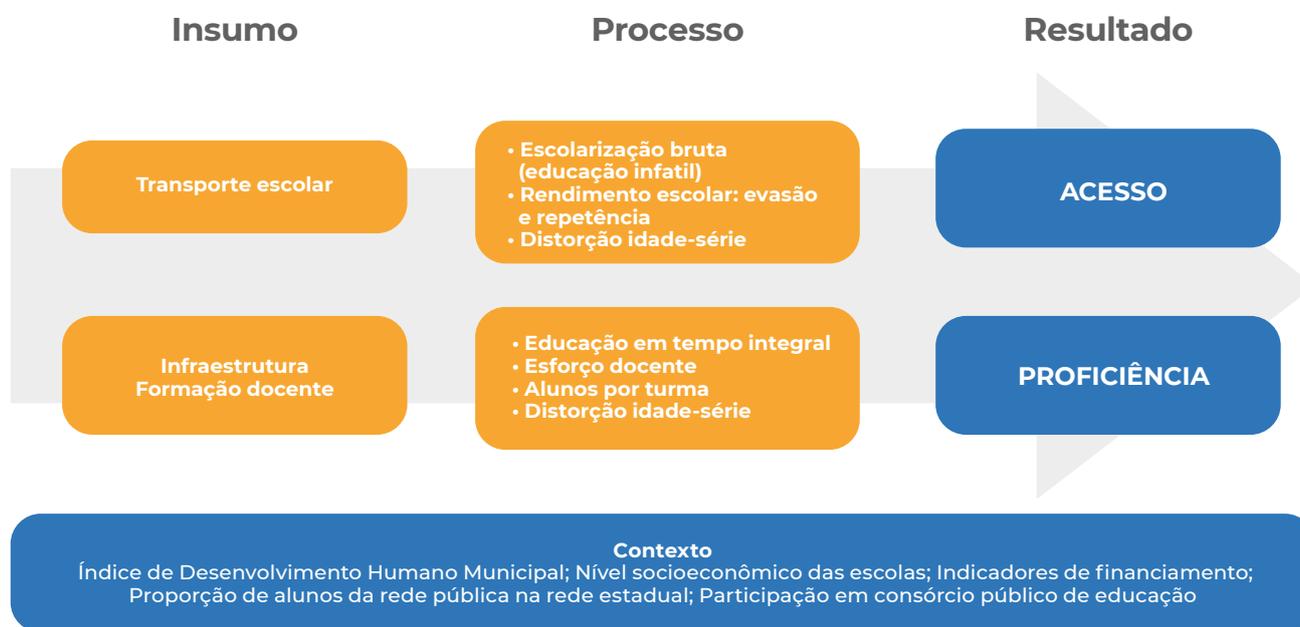
- agrupar municípios pela similaridade das características populacionais possibilita estabelecer melhores parâmetros de análise dos resultados educacionais;
- a identificação e caracterização de agrupamentos de municípios em função de similaridades permite planejar ações de políticas públicas focadas nas realidades locais;
- adicionalmente permite estabelecer parâmetros para a composição da amostra dos municípios a serem fiscalizados.

Por fim, uma vez que os critérios do passo 1 geram uma classificação do município em cada etapa de ensino (vermelho, amarelo ou verde), importa revelar os dados desagregados e detalhados dos indicadores de PROFICIÊNCIA e ACESSO para cada unidade de análise. Nessa etapa, o painel permite a geração de relatórios para todos os municípios brasileiros, referentes a: a) posição do município em relação à meta nacional, para os indicadores de acesso e proficiência selecionados; b) nível de proficiência alcançado em língua portuguesa e matemática; c) posição do município em relação à média de seu estado; d) evolução histórica dos resultados, desde 2013.

2.4.3 IDENTIFICAR INDICADORES ASSOCIADOS AOS MUNICÍPIOS IDENTIFICADOS NO PASSO ANTERIOR

Os indicadores associados aos maus resultados de acesso e proficiência foram fundamentados em seção anterior. A título de recapitulação, a figura a seguir os consolida.

Figura 20 – Consolidação dos indicadores associados aos resultados de acesso e proficiência



Fonte: Elaboração própria.

Após ter identificado os municípios com resultados ruins, cumpre identificar outros fatores que esses municípios têm em comum, de modo a orientar a análise para seleção de possíveis ações de controle.

No caso de o problema identificado dizer respeito a deficiências no acesso a determinada etapa de ensino, é preciso analisar como estão as condições para o transporte escolar. Além disso, é necessário analisar as taxas de evasão, repetência e distorção idade-série, acrescidas, para o caso da educação infantil, da taxa de escolarização bruta. Cada um desses indicadores é classificado com base em parâmetros definidos na literatura especializada e/ou no PNE.

Se o problema identificado, a partir da árvore de decisão, apontar para falhas de proficiência em alguma etapa de ensino, o painel deve agrupar os municípios identificados de acordo com a qualidade média da infraestrutura de suas escolas e o percentual de docentes com formação superior na mesma disciplina em que lecionam. Em relação aos indicadores de processo, é preciso descrever o quanto os municípios ofertam ensino em tempo integral, qual o nível de esforço docente, qual a média de alunos por turma e qual a taxa de distorção idade-série.

A organização das informações dos indicadores de insumo e processo associados ao resultado permite a identificação de padrões comuns e o agrupamento de municípios que provavelmente enfrentam dificuldades semelhantes entre si.

Essa etapa é essencial para delimitar o escopo de eventuais fiscalizações e a amostra de municípios que serão auditados.

Para além dos indicadores de insumo e processo, os indicadores de contexto fornecem um ingrediente adicional à análise dos municípios. Por um lado, permite o agrupamento de municípios com características similares. É o caso do IDHM e Inse. Por outro, permite a descrição da situação do município em relação ao financiamento da educação e sinaliza para potenciais desafios nas relações interfederativas, pelo compartilhamento de competências na oferta do ensino e pela participação em consórcios públicos.

De todo modo, é certo que, mesmo de posse das informações fornecidas pelo painel de indicadores, não se tem um retrato completo de todos os possíveis elementos que possam explicar as deficiências de entrega da política educacional. Como se viu no modelo lógico, são muitas as variáveis, e não há dado disponível

para todas elas. Com isso, faz-se necessária a complementação da análise de indicadores com uma análise qualitativa, que permita uma compreensão abrangente dos problemas e riscos associados, para, somente então, haver mais segurança na definição de ações de controle. Esse é o papel da narrativa da educação básica, abordada na próxima seção.

3

Narrativa para identificação de riscos

A narrativa é uma produção textual de ligação entre a análise quantitativa, feita por meio de indicadores, e a análise qualitativa dos fatores do contexto educacional e de seus riscos inerentes, objetivando a fundamentação dos objetos de auditoria selecionados.

A narrativa foi redigida com base em pesquisas bibliográficas e documentais, consultando trabalhos de fiscalização já realizados pelos tribunais e outras fontes, com foco no controle externo e recorte para a educação básica brasileira, partindo de indicadores definidos pelo painel (análise quantitativa) até uma descrição do cenário educacional (análise qualitativa), registrando a ligação desses indicadores com outras políticas públicas ou programas na área educacional.

Esse trabalho orientará a seleção de objetos de auditoria, descrevendo os problemas evidenciados e riscos levantados na política pública que impactam negativamente a entrega dos produtos aos cidadãos.

Tomando por base o quadro abaixo, que orienta quanto aos passos a serem seguidos na metodologia de seleção, a narrativa refere-se ao quinto e último passo, permitindo a identificação de riscos associados aos fatores apontados no painel de indicadores e outros elementos, inclusive aqueles relativos à governança multinível da política pública.

Quadro 3 – Metodologia: Sequência de uso dos instrumentos

Passos	Objetivo	Questão a ser respondida	
1º passo	Conhecer desenho da política educacional e relações entre fatores	Qual o modelo lógico explicativo da política educacional no Brasil?	Modelo lógico
2º passo	Identificar etapas de ensino com baixos resultados	Quais são os problemas mais críticos da educação e que, portanto, exigem atenção mais imediata do controle externo?	
3º passo	Identificar municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior	Onde estão situados tais problemas?	Painel de indicadores
4º passo	Identificar indicadores de insumo e processo deficientes nos municípios identificados no passo anterior	Quais fatores estão influenciando o mau desempenho?	
5º passo	Identificar riscos associados aos fatores mapeados, outros elementos não apontados no painel e aspectos relevantes da governança multinível	Quais são os riscos específicos relativos a alunos, escolas e governança que podem orientar a fiscalização dos municípios selecionados?	Narrativa

Fonte: Elaboração própria.

A narrativa orienta-se pela compreensão mais profunda da política educacional e que, portanto, pode se dar com um olhar mais concentrado para determinada etapa de ensino. Deste modo, a narrativa aqui apresentada traça um panorama da educação básica como um todo, mas também detalha as especificidades relacionadas a cada etapa de ensino.

Ao seguir a metodologia, em seus cinco passos, sugere-se que os tópicos da narrativa sejam lidos em função daquilo que tiver sido apontado pelo painel de indicadores. Se, por exemplo, a proficiência do ensino médio for identificada como etapa de ensino com problema crítico, o foco da leitura pode concentrar-se nessa etapa e nos fatores associados. O mesmo pode

ocorrer em relação à identificação de fatores críticos no painel. Destaca-se que os fatores descritos na narrativa se aplicam igualmente a todas as etapas de ensino, exceto raras exceções, apontadas no texto.

De modo a orientar a organização da narrativa, a visualização em forma de diagrama permite perceber as relações entre os diversos elementos abordados, partindo-se de problemas centrais.

A árvore de problemas é um método usualmente utilizado para essa finalidade, organizando-se em torno de um problema central. Os demais problemas, que irão compor a explicação, são definidos ou como fatores causais ou como consequências do problema central. Essa diferenciação entre os níveis de problemas é importante para orientar as equipes dos tribunais na seleção dos possíveis objetos de fiscalização com ênfase nos fatores mais críticos.

A construção do diagrama a seguir, que foi adaptado do método da árvore de problemas, facilita a síntese e visualização dos problemas e fatores críticos associados à educação básica, que se encontram mais bem detalhados e explicados ao longo da narrativa.

Figura 21 – Problemas e fatores críticos associados à educação básica



Fonte: Elaboração própria.

Os dois problemas centrais aqui definidos, acesso e proficiência, mantêm coerência com o método de seleção proposto no painel de indicadores. A visualização dos fatores críticos e riscos associados, que, neste trabalho, se assemelham às causas dos problemas centrais, de natureza eminentemente qualitativa, tem a função de complementar as análises quantitativas produzidas pelo painel e orientar as equipes dos TCs na seleção dos possíveis objetos de fiscalização.

Acrescenta-se aos riscos e fatores a análise dos elementos de governança multinível, considerados transversais para a compreensão das políticas descentralizadas.

A narrativa, portanto, explora os tópicos ilustrados no diagrama, cujo texto está organizado em quatro seções: (1) atributos da política educacional brasileira para cada etapa de ensino; (2) fatores e riscos associados aos resultados educacionais de acesso e proficiência; (3) aspectos da governança multinível na política educacional; e (4) consolidação da análise.

3.1 ATRIBUTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

O direito à educação é um dos direitos sociais do art. 6º da Constituição federal de 1988, estabelecido como “dever do Estado e da família”. A educação deve ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, assegurando os princípios prescritos na legislação.

A LDB estabelece os seguintes princípios para o ensino:

- I. igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III. pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V. valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII. garantia de padrão de qualidade.

A educação básica brasileira materializa-se, na forma da lei, da seguinte maneira:

- o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade [...] (arts. 208, inciso I, da Constituição de 1988 e 4º, inciso I, da LDB);
- a educação infantil será oferecida em: creches [...], para crianças de até três anos de idade, e

pré-escolas, para crianças de quatro e cinco anos de idade (art. 30, incisos I e II, da LDB);

- o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade [...] (art. 32 da LDB); e
- o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos [...] (art. 35 da LDB).

O PNE 2014-2024 é o plano vigente que define as metas e orienta as estratégias educacionais a serem atingidas no longo prazo. A lei trouxe a obrigatoriedade de os entes federados elaborarem seus planos em consonância com o texto nacional.

3.1.1 EDUCAÇÃO INFANTIL

Durante séculos, a função de educar a criança e transmitir a ela as normas e regras da cultura foi uma responsabilidade exclusiva da família, fora do ambiente escolar. Na sociedade contemporânea, a criança passa a ter a oportunidade de frequentar a escola, tendo acesso a um novo ambiente de socialização, sob a organização de um trabalho pedagógico, convivendo e aprendendo com interações entre diferentes pares. No Brasil, até a Constituição federal de 1988, o propósito do atendimento às crianças com idade até cinco anos era marcado por ações que priorizavam guarda, higiene, alimentação e cuidados físicos, possuindo características assistenciais, não estando incluído como etapa da educação básica.

A Constituição de 1988 mudou essa concepção, ao incluir, dentre as garantias do Estado para com a educação, a de atendimento, em creches e pré-escolas, às crianças nessa faixa de idade (art. 208, inciso IV, da Constituição federal, alterado pela EC 53/2006), que se constitui no público-alvo da educação infantil, primeira etapa da educação básica brasileira. A partir de então, tem-se a orientação normativa de que as instituições de educação infantil não cuidam apenas das crianças, devendo, prioritariamente, desenvolver trabalho educacional.

A creche tem sido vista como uma etapa de ensino que gera resultados não só para o indivíduo nas demais fases de sua formação, como também para o desenvolvimento da sociedade, contribuindo para a redução das desigualdades e o rompimento do ciclo de pobreza (UNICEF, 2019). Tal relevância tem apoio no próprio texto constitucional e em dois importantes marcos legais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LDB. A pré-escola, um dos segmentos da etapa de ensino que atende as crianças de quatro a cinco anos de idade, passou a ser compulsória, com a implementação

da EC 59/2009, que firmou a obrigatoriedade de ensino dos 4 aos 17 anos de idade.

O art. 29 da LDB atribui à educação infantil a finalidade de assegurar o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e comunidade. Na compreensão atual do desenvolvimento integral da criança, tem-se a indissociabilidade das funções de educar e cuidar. O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, publicado pelo MEC em 2017, ressalta que as crianças que frequentam a educação infantil de boa qualidade obtêm melhores resultados em testes de desenvolvimento e apresentam melhor desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental.

O Brasil apresentou importantes avanços normativos nas políticas públicas educacionais para a primeira infância, a exemplo da: a) incorporação, pela LDB, da educação infantil como parte da educação básica; b) incorporação do financiamento da educação infantil no Fundeb; c) aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016); e d) homologação da BNCC para a etapa da educação infantil. A mobilização social pela criação e ampliação de vagas em creches e pré-escolas, sobretudo do movimento de mulheres, tem contribuído muito para o tratamento prioritário que a educação infantil tem recebido no âmbito das políticas públicas.

A universalização do atendimento da pré-escola deveria ocorrer até 2016, conforme definiu o art. 6º da EC 59/2009, prazo esse reproduzido no enunciado da meta 1 do PNE 2014-2024. Em relação à creche, o PNE definiu como meta ampliar sua oferta, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024.

Ainda que o direito à educação da criança de zero a três anos esteja garantido em bases normativas, a TLM, razão entre o número de matrículas de crianças de zero a três anos de idade em creches e a população correspondente à faixa etária entre zero e três anos de idade, ainda é considerada baixa (INEP, 2020).

Além da baixa TLM, outros fatores requerem atenção: desigualdade e qualidade no acesso. Em 2018, a diferença na porcentagem de matrículas entre as crianças de zero a três anos mais ricas e as mais pobres era de 21,8 p.p. Na população urbana e rural, também se observou distância nas porcentagens de matrículas, assim como entre a população negra, branca e parda (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). Sobre a disparidade identificada nas matrículas entre a população urbana e rural, deve-se levar em consideração que as áreas rurais normalmente têm as instituições de ensino distantes das residências da população a ser atendida e que o transporte escolar

para crianças com idades entre zero e três anos pode não ser o adequado. Desta forma, uma metodologia integrada com outras pastas para identificar e acompanhar crianças na zona rural pode ser uma alternativa.

Na atual conjuntura da política pública brasileira para creche e pré-escola, foram identificados os seguintes riscos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020; FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2020):

- oferta de vagas sem o devido conhecimento da demanda real;
- deficiência na colaboração entre os entes para implementação de ferramentas para a busca ativa;
- ausência de critérios de priorização para o preenchimento das vagas;
- desconsideração da capacidade ociosa em creches;
- insuficiência de investimentos necessários à ampliação da oferta; e
- infraestrutura inadequada para a educação infantil na creche.

Essa situação crítica pode acarretar os seguintes efeitos:

- crianças em situação de vulnerabilidade sem oportunidade de frequentar creche; e
- limitação de efeitos positivos nas crianças nas demais etapas da educação.

A educação infantil possui as seguintes associações com o PNE:

Quadro 4 – Educação infantil e PNE

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 1: estratégias 1.1 a 1.17	Universalização da pré-escola e ampliação do acesso à creche
	Meta 4: estratégias 4.1 a 4.19	Educação para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação
	Meta 6: estratégias 6.1 a 6.9	Educação em tempo integral

Fonte: Elaboração própria.

3.1.2 ENSINO FUNDAMENTAL

O ensino fundamental, nos termos do art. 32 da LDB, inicia-se aos seis anos de idade e tem nove anos de duração¹, sendo a etapa mais longa da educação básica. Ainda de acordo com a LDB, essa etapa de ensino tem como objetivo a formação básica do cidadão:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

- I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e formação de atitudes e valores;
- IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O ensino fundamental, tal como tratado pela LDB, é um dos níveis da educação básica (art. 21, inciso I), sendo facultado aos sistemas de ensino desdobrá-lo em ciclos. Não há, contudo, a previsão de divisão do ensino fundamental em anos iniciais e finais. Embora inexista essa previsão na LDB, vários atos infralegais tratam das fases do ensino fundamental, especificamente as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCNs), aprovada pelo Parecer CNE/CEB 7/2010, e a Base Nacional Comum Curricular. Também há uma explicação histórica para a divisão.

O ensino fundamental - anos iniciais tem duração de cinco anos e é voltado, em regra, para estudantes de seis a dez anos. O ensino fundamental - anos finais tem duração de quatro anos e é voltado para estudantes de 11 a 14 anos. Este nível é uma continuidade dos anos iniciais do ensino fundamental e antecede o ensino médio.

A transição dos anos iniciais para os anos finais compreende, na verdade, várias transições. A primeira delas diz respeito à transição entre a infância e adolescência, com todas as suas transformações biológicas, psicológicas, sociais e emocionais (MEC, 2017). A segun-

¹ A LDB, em sua redação original, previa a duração de oito anos para o ensino fundamental, sem estabelecer uma idade inicial. Em 2005, por meio da Lei 11.114/2005, o art. 32 foi alterado, tendo sido incluída a idade mínima de seis anos. Posteriormente, a Lei 11.274/2006 alterou novamente o mencionado artigo, estabelecendo a duração de nove anos.

da, à forma da organização escolar: nos anos iniciais, os alunos têm um professor polivalente, que interage durante todo o ano letivo com o mesmo grupo, ao passo que, a partir do 6º ano, há uma interação com vários professores, todos especialistas (DAVIS et al., 2012).

Além disso, em muitos casos, há, ainda, uma mudança na própria rede que atende os alunos, que migra da municipal para a estadual. Essa migração entre redes é, inclusive, tratada pelas DCNs, em seu art. 25:

Art. 25. Os sistemas estaduais e municipais devem estabelecer especial forma de colaboração, visando à oferta do ensino fundamental e articulação sequente entre a primeira fase, no geral assumida pelo município, e a segunda, pelo Estado, para evitar obstáculos ao acesso de estudantes que se transfiram de uma rede para outra para completar esta escolaridade obrigatória, garantindo a organicidade e totalidade do processo formativo do escolar.

Alguns autores relatam que, independentemente de haver ou não migração de rede, nota-se uma ausência de integração entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental. Davis et al. (2012) abordam esse aspecto, trazendo, ainda, um relato de uma ex-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) neste sentido:

“Seja nos estados onde houve municipalização do 1º ao 5º ano (mesmo que parcial, como é o caso de São Paulo), seja onde ocorreu em todo o ensino fundamental (como no Ceará), a integração entre anos iniciais e finais, necessária para que os jovens alunos ‘possam melhor organizar suas atividades diante das solicitações muito diversas que recebem’ (Brasil, 2010a, art. 29, § 2º, inciso II), ainda é muito difícil de ser concretizada. Mesmo que a transição ocorra na mesma rede (isto é, mesmo que o ensino fundamental I e ensino fundamental II pertençam ambos ao estado ou município), a articulação entre essas fases, no interior do ensino fundamental, parece ser um ponto ainda bastante vulnerável, situação que é fortemente ratificada por uma das ex-presidentes do Consed: ‘Quando ocorre a passagem do 6º ao 9º ano, a criança tem um choque muito grande. Nesse momento, há um ‘não me importo’ com a criança muito grande [...] Ninguém se sente responsável por ninguém? Do 6º ao 9º ano, eu acho que é um choque!’ (Ex-presidente do Consed).’ (DAVIS et al., 2012).”

O ensino fundamental possui as seguintes associações com o PNE:

Quadro 5 – Ensino fundamental e PNE

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2: estratégias 2.1 a 2.13	Universalização da pré-escola e ampliação do acesso à creche
	Meta 4: estratégias 4.1 a 4.19	Educação para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação
	Meta 5: estratégias 5.1 a 5.7	Alfabetização até o 3º ano do ensino fundamental
	Meta 6: estratégias 6.1 a 6.9	Educação em tempo integral
	Meta 7: estratégias 7.1 a 7.36	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica

Fonte: Elaboração própria.

3.1.3 ENSINO MÉDIO

O ensino médio é a última etapa da educação básica, possui três anos de duração e deve ser idealmente frequentado por jovens de 15 a 17 anos de idade. A oferta dessa etapa de ensino passou a ser obrigatória desde a promulgação da EC 59/2009. Com essa obrigatoriedade, somada à da pré-escola, o Estado brasileiro reconhece que 14 anos de estudos completos representam o mínimo necessário para a formação escolar de qualquer pessoa: três anos de ensino médio, nove anos de ensino fundamental e dois anos de pré-escola.

O ensino médio tem como finalidade assegurar a formação do educando para o exercício da cidadania e fornecer conhecimentos para progredir no trabalho e em estudos posteriores, como descrito no art. 35 da LDB:

Art. 35 (...)

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos e dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996)

Atualmente, o ensino médio apresenta quatro formas de oferta: regular ou propedêutica; normal/magistério; integrada à educação profissional; e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

No caso brasileiro, a etapa do ensino médio apresenta um processo histórico de expansão de matrículas a partir da década de 1990, como apontam Silva et al. (2017):

(...) é preciso ressaltar o expressivo aumento da matrícula a partir da década de 1990 do século passado. Ao longo do século XX até o final da década de 1980, o ensino médio era destino de pouco mais de ¼ da população que concluiu o ensino fundamental. Considerando que o ensino médio brasileiro tem sua trajetória marcada pela exclusão, sendo uma etapa destinada quase que exclusivamente aos poucos privilegiados que tinham na escola secundária a preparação para a entrada na universidade, as duas últimas décadas demonstram uma mudança nessa configuração, ampliando o acesso para uma população que, em geral, esteve à margem dessa etapa escolar.

A motivação dessa expansão tem relação com: a) o fato de o texto original da LDB, em 1996, ter atribuído ao Estado o dever de garantir a progressiva extensão da oferta obrigatória dessa etapa de ensino; b) a aprovação, em 2006, do Fundeb, que passou a incluir as matrículas do ensino médio no cálculo dos repasses financeiros, destinados anteriormente apenas ao ensino fundamental; e c) a inclusão do ensino médio como etapa obrigatória da educação básica, em 2009, alterando o texto da LDB e atribuindo ao Estado o dever em efetivar sua universalização.

O ensino médio é tratado com especificidade na meta 3 do PNE 2014-2024, que objetiva a elevação da TLM nessa etapa para 85%. Entre as quatorze estratégias associadas à meta 3, destaca-se o fomento à expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, modalidade essa em que os estudantes têm oportunidade de estudar disciplinas comuns do ensino médio com matérias de um curso técnico. Também aparece como destaque a questão da flexibilidade curricular e do incentivo a novos modelos de organização didática, pedagógica e metodológica para o ensino médio. Além da meta 3, podemos encontrar referências ao ensino médio na meta 6, que trata da educação em tempo integral, na meta 7, que trata do Ideb, e na meta 11, que trata da educação profissional

técnica de nível médio, bem como em estratégias que estão associadas a essas metas.

O principal risco para o alcance das metas do ensino médio está associado às altas taxas de evasão e abandono, observadas desde os anos finais do ensino fundamental, o que pressupõe a implementação de ações que eliminem ou mitiguem as causas desse problema, entre as quais o desinteresse dos alunos pelos conteúdos ministrados e a necessidade de trabalhar e gerar renda.

Para além do PNE, encontra-se em vigência, no âmbito do governo federal, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC 1.140/2013. O quadro a seguir consolida as associações do ensino médio com o PNE.

Quadro 6 – Ensino médio e PNE

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 3: estratégias 3.1 a 3.14	Universalização do acesso à população de 15 a 17 anos e 85% de TLM
	Meta 6: estratégias 6.1 a 6.9	Educação em tempo integral
	Meta 7: estratégias 7.1 a 7.36	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica
	Meta 11: estratégias 11.1 a 11.4	Educação profissional técnica de nível médio

Fonte: Elaboração própria.

3.2 RELEVÂNCIA E RISCO DE FATORES ASSOCIADOS AOS RESULTADOS EDUCACIONAIS

O Brasil vem melhorando seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, mas ainda se encontra bastante aquém dos países mais desenvolvidos, em todas as etapas da educação básica. Ainda persistem significativas desigualdades educacionais quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados de alunos ricos e pobres, brancos e negros e residentes em áreas urbana e rural. As disparidades também são visíveis entre regiões e unidades federativas.

A melhoria da qualidade da educação brasileira requer, na prática, associar o **acesso** e a frequência de crianças e jovens à escola com o **efetivo aprendizado** pelo estudante. Como aponta o Inep, no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE:

É fato que o Brasil ainda não alcançou uma articulação robusta em torno de um regime de colaboração entre União, estados e respectivos municípios, por

meio de ações coordenadas e integradas dos poderes públicos dessas diferentes esferas federativas, que conduza a esforços compartilhados para assegurar o acesso, a permanência, de forma integral e universal, e a efetividade dos sistemas educacionais. (...)

O acesso à educação básica vem avançando ao longo do período de vigência do PNE 2014-2024, seguindo a tendência histórica do Brasil de ampliação gradual e contínua. Contribuem para isso, de um lado, o esforço dos sistemas de ensino municipais e estaduais na ampliação da oferta de vagas em suas áreas de competência prioritárias (...). Contudo, muitos desafios ainda precisam ser enfrentados, para que as metas de ampliação e universalização do acesso às diversas etapas da educação básica previstas no PNE sejam alcançadas.

(...)

As questões mais preocupantes em relação à educação brasileira continuam sendo o baixo nível de aprendizado dos alunos, as grandes desigualdades e a trajetória escolar irregular, que ainda atinge porção significativa dos estudantes das escolas públicas brasileiras. (INEP, 2020, p. 12-14)

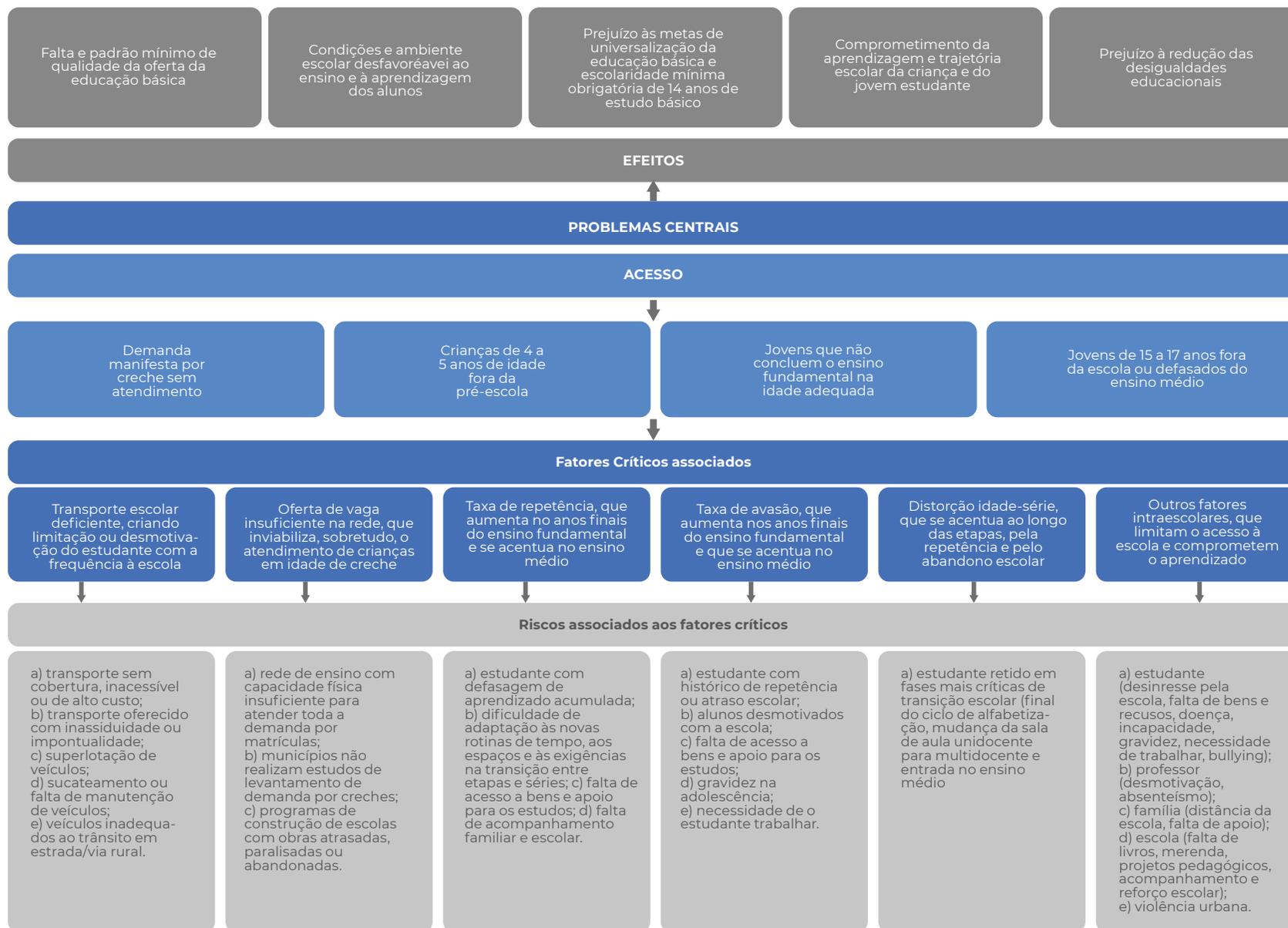
Diante desse cenário, orientar as fiscalizações do controle externo para a indução de melhorias nos resultados da política educacional tem o potencial de gerar benefícios significativos para os usuários finais dos serviços.

Analisar os resultados educacionais e buscar compreender seus fatores associados, contudo, requer um cuidado especial, no que tange à interpretação das informações e às conclusões sobre as relações estabelecidas. Na leitura das próximas seções, é importante ter em mente que o resultado educacional é multivariado. Com isso, é errôneo interpretar que um fator, sozinho, seja capaz de explicar uma grande parcela do acesso ou da proficiência dos estudantes. Mesmo que o olhar do auditor esteja focado em determinado aspecto da política educacional, os fatores devem ser considerados em seu conjunto, sabendo-se, ainda, que outras variáveis não apresentadas aqui também exercem influência sobre o resultado.

3.2.1 ACESSO COMO RESULTADO EDUCACIONAL

O diagrama a seguir sintetiza os elementos que serão apresentados, referentes ao problema de acesso.

Figura 22 – Dificuldades relacionadas ao problema de acesso



Fonte: Elaboração própria.

3.2.1.1 Taxa Líquida de Matrícula como Indicador de Acesso

A TLM identifica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino regular adequado a essa mesma faixa (MEC/INEP, 2004). A taxa, assim, sinaliza o percentual de estudantes matriculados na idade adequada para a etapa de ensino, conforme a seguinte classificação:

- creche: zero a três anos;
- pré-escola: quatro a cinco anos;
- ensino fundamental: 6 a 14 anos; e
- ensino médio: 15 a 17 anos.

Adicionalmente, o ensino fundamental costuma ser dividido em anos iniciais (seis a dez anos) e anos finais (11 a 14 anos).

A TLM é um indicador que permite o acompanhamento dos resultados das metas do PNE associadas ao ensino regular e acesso à educação básica, a saber:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos, até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a TLM no ensino médio para 85%.

Os desafios para o alcance das metas de TLM em cada etapa de ensino são explorados a seguir, ilustrados pelos dados mais recentes disponibilizados até o momento da publicação deste documento. Em seguida, são abordados, em mais detalhes, os fatores associados aos problemas de acesso à educação básica, com destaque para a relevância do fator, seus riscos e efeitos, bem como sua relação com o PNE e os programas de governo.

Educação infantil

A meta 1 do PNE previu ampliar, até 2016, a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Os dados revelam aumento na matrícula de crianças de zero a três anos em creches. Entre os anos de 2000 e 2018, a porcentagem de matrículas mais que dobrou. Apesar disso, ainda são evidenciadas desigualdades no acesso a essas vagas, regionais, socioeconômicas, de raça e cor, entre outras (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2020), por meio de análise tendencial, a cobertura de matrícula de crianças de zero a três anos até 2024, em nível nacional, não deve ultrapassar o índice de 45%, ficando aquém do que estabelece a meta 1 do PNE.

Diante da constatação de desafios postos para assegurar o direito à educação de qualidade, o Relatório do 3º Ciclo do PNE (INEP, 2020) conclui, sobre o acompanhamento da meta 1, que, “em 2018, a taxa de cobertura medida pelo Indicador 1A alcançou 93,8%, mostrando que ainda não se atingiu a universalização do atendimento para a população de quatro a cinco, meta estabelecida para o ano de 2016 no PNE”. Acrescenta que, apesar do “(...) progresso contínuo, há que se considerar que essa melhora é devida, pelo menos em parte, à redução da demanda, ou seja, do número estimado de crianças de quatro a cinco anos na população”.

Há diferença entre a taxa de atendimento, como é o caso do Indicador 1A adotado pelo Inep, e as taxas bruta e líquida de matrícula. Apesar de ter adotado o primeiro critério, não foi alcançada a meta estabelecida para pré-escola. Há um distanciamento entre taxa bruta de matrícula e TLM nos indicadores da pré-escola.

Ao se comparar a TLM da pré-escola com a da creche, é possível identificar o descompasso existente na oferta da educação infantil, estando os indicadores em patamares distintos. De qualquer forma, em ambos os segmentos, esse indicador apresenta o menor índice em relação à taxa bruta de matrícula. Nota-se, ainda, a desigualdade de acesso entre a população residente em diferentes áreas de localidade (urbana e rural), com diferentes condições socioeconômicas (COUTINHO et al., 2019) e em diferentes regiões do país.

Ensino fundamental

O ensino fundamental está praticamente universalizado. Os relatórios dos ciclos de monitoramento do PNE mostram que, desde 2011, o percentual de crianças de 6 a 14 anos na escola é superior a 97%, tendo chegado à marca de 98,1%, em 2019 (INEP, 2016, 2019 e 2020). Esses mesmos relatórios mostram a tendência de universalização do acesso à educação dessa faixa etária em todas as regiões e redução das desigualdades entre elas. A menor cobertura em 2019, por exemplo, foi da Região Norte, com 97,4 % (INEP, 2020).

As desigualdades entre áreas urbanas e rurais e entre meninas e meninos também foram reduzidas, desde 2011, e, em 2019, foram estatisticamente nulas (INEP, 2020). De forma semelhante, a desigualdade no acesso, considerando o nível de renda, também foi praticamente eliminada. Em 2018, 99% das crianças na faixa etária mencionada pertencentes ao 25% mais ricos do grupo estavam na escola e 97,7% dos 25% mais pobres também estavam.

Isso não quer dizer, contudo, que os problemas de acesso ao ensino fundamental estejam resolvidos. Se considerarmos valores absolutos, os números são significativos: cerca de 500 mil crianças de 6 a 14 anos não estavam na escola em 2019 (INEP, 2020). Uma vez que o acesso à educação é um direito de toda criança, é necessário identificar quem são essas crianças e garantir-lhes acesso a uma escola.

Além disso, os dados apresentados acima não detalham a trajetória do aluno, ou seja, não mostram quantos alunos que frequentam o ensino fundamental estão na série recomendada para sua idade.

O acesso na idade adequada, como se verá, está relacionado às taxas de repetência, evasão e distorção idade-série. Quando os dados dos anos iniciais do ensino fundamental são comparados com os dos anos finais, nota-se um incremento significativo em todas elas.

Ensino médio

No ensino médio, última etapa de ensino da educação básica, o acesso educacional também configura um dos temas centrais, uma vez que os problemas desta etapa de ensino “são relacionados a sua qualidade, às questões do acesso e da permanência, à discussão sobre sua identidade e finalidades” (FERREIRA et al., 2017).

Ainda existe parcela considerável de jovens que não frequentam a escola e outra parcela que, apesar de frequentar, está defasada e segue cursando o ensino fundamental. Os adolescentes de 15 a 17 anos são, hoje, o grupo mais atingido pela exclusão de acesso à educação básica regular. Sobre esse problema, Marchelli (2016) destaca o olhar que se deve ter para os jovens excluídos no sistema educacional:

O fato é que pouco mais de 50% dos jovens entre 15 e 17 anos frequenta o ensino médio e, cerca de, 20% deles permanece no ensino fundamental. Os demais estão afastados da escola e a maior parte das explicações sobre as razões pelas quais isso ocorre gira em torno da incompatibilidade com o regime de trabalho e do desinteresse pelos estudos. Mais de

10% dos jovens que estão fora da escola trabalham e a outra parcela situa-se na condição social extremamente vulnerável de não trabalhar nem estudar.”

Para além da universalização do atendimento, é necessário garantir a permanência dos estudantes na escola. Em 2017, mais de 400 mil alunos abandonaram o ensino médio durante o ano letivo (IEDE, 2019). Além disso, uma considerável parcela de jovens ainda frequenta o ensino fundamental ou cursa o ensino médio em situação de atraso escolar, caracterizando alta incidência de distorção idade-série, consequência de reprovação ou ingresso tardio. Esse fenômeno acaba por ser cumulativo, tendo início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrastando por toda a trajetória escolar do aluno. Em 2018, nas redes pública e privada, cerca de, um terço dos estudantes tinham dois ou mais anos de atraso escolar (IEDE, 2019).

Ressalta-se, igualmente, a importância de se observar a TLM, que considera a idade adequada para cursar a etapa de ensino. No PNE, o acesso ao ensino médio é tratado na meta 3, que estabelece a universalização, até o ano de 2016, do acesso à escola para a população de 15 a 17 anos de idade, e 85% de TLM no ensino médio para a população de 15 a 17 anos, até o ano de 2024.

De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, elaborado pelo Inep (2020), a universalização do acesso à escola para os jovens de 15 a 17 anos ainda não foi alcançada e a TLM está em 73,1%, ainda distante da meta de 85%.

3.2.1.2 Fatores Críticos associados ao Acesso

3.2.1.2.1. TRANSPORTE ESCOLAR

Relevância e risco

A ausência de transporte escolar ou um transporte escolar precário é apontado por diversos estudos como uma das causas para a infrequência e o abandono da escola, inclusive para alunos do ensino médio (CASTELAR, 2012). Mesmo havendo vaga no sistema escolar, muitas vezes, o jovem é impedido de frequentar as aulas em razão da inexistência ou insuficiência de meio de transporte necessário para fazer o percurso casa-escola-casa.

A garantia de transporte escolar regular e permanente faz-se necessária, principalmente para os alunos residentes em áreas rurais. Para esses jovens, a distância entre o domicílio e a unidade escolar é um empecilho para a frequência à escola (MARCHELLI, 2016).

Foram identificados os seguintes riscos inerentes² a este fator crítico (FNDE; Cecate; UFG, 2015; TCE-CE, 2015; TCU, 2020):

- transporte escolar ofertado sem assiduidade e pontualidade para os alunos que dele necessitam;
- transporte escolar ofertado de forma desorganizada, com interrupções e atrasos;
- veículos sem manutenção regular;
- veículos em quantidade e tamanho não adequados à demanda, gerando superlotação;
- veículos inadequados ao transporte de passageiros ou adaptados sem a devida autorização do Detran;
- veículos não adequados a estradas e vias das zonas rurais;
- frota de veículos com excesso de tempo de uso;
- rotas muito longas, sinuosas e com inúmeras paradas, aumentando em demasia o tempo de deslocamento no trajeto casa-escola-casa.

Efeitos da situação crítica

- Há impossibilidade ou dificuldade de acesso à escola.
- Aumenta a desmotivação dos alunos.
- Aumentam as taxas de abandono da escola.
- A aprendizagem não é favorecida.

3.2.1.2.2. TAXA DE REPETÊNCIA

Relevância e risco:

A taxa de repetência é um dos indicadores de fluxo escolar, juntamente com as taxas de promoção e evasão.

A taxa de repetência é uma das consequências da taxa de reprovação. A reprovação é uma situação escolar que impede o aluno de cursar a próxima série do segmento, seja por excesso de faltas, seja por não ter alcançado notas mínimas para aprovação. Na repetência, o aluno cursa, no ano seguinte, a série em que foi reprovado por notas ou abandono.

Observa-se que as taxas de repetência aumentam nos anos finais do ensino fundamental, quando comparadas com as taxas dos anos iniciais, e acentuam-se no ensino médio. O tema em questão é objeto de estudos e reflexões de educadores e pesquisadores há várias décadas. Segundo o Instituto Unibanco (2017), em 2016, quase 3 milhões de alunos viveram a experiência do insucesso

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 7 – Transporte escolar e associações com PNE e programas de governo

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 4: estratégia 4.6	Educação para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (acessibilidade do transporte)
	Meta 7: estratégias 7.3, 7.5, 7.21	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica (transporte)
	Meta 20: estratégia 20.7	Investimento em educação pública (custo aluno-qualidade, incluindo transporte)
Programa Caminho da Escola	-	Objetivo: renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública
Pnate	-	Transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural

Fonte: Elaboração própria.

escolar. Ainda persistem “diferenças históricas entre as taxas de aprovação dos anos iniciais do fundamental e dos anos finais e, também, em relação ao ensino médio. Em 2007, a média geral de alunos reprovados entre o 1º e o 5º ano foi de 11% e entre o 6º e 9º ano, 13,5%. Em 2016, esses índices recuaram para 5,9% e 11,4%, respectivamente. No ensino médio, no mesmo período, a média geral caiu, de 12,7% para 11,9%.”.

Especificamente em relação ao ensino fundamental - anos iniciais, resultados de pesquisas recentes apontam que a reprovação de estudantes nessa etapa tem diminuído nos últimos anos, mas ainda é preocupante. O Anuário Brasileiro da Educação Básica do Todos pela Educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020) apontou que, no ensino fundamental - anos iniciais, as taxas de abandono vêm caindo, acompanhando a redução dos índices de reprovação. Esse fato pode ser comprovado por meio dos dados do Inep acerca da taxa de rendimento dos alunos nessa faixa de ensino. Os índices indicam que, em 2019, os alunos das escolas públicas brasileiras

² Risco inerente: risco intrínseco à natureza do negócio, do processo ou da atividade, independentemente dos controles adotados (TCU, 2018). A ocorrência desses eventos de risco pode afetar o desempenho ou alcance dos objetivos da política. Esses riscos devem ser considerados pelas equipes de auditoria nos processos de seleção e planejamento dos trabalhos.

obtiveram 94,3% de aprovação, 5,1% de reprovação e 0,6% de abandono (INEP 2020).

A reprovação e conseqüente repetência do aluno tem dois efeitos no acesso e na permanência do jovem no ensino médio. Além de impactar o índice de distorção idade-série, é uma das causas do abandono. Em outras palavras, ser reprovado e ter que repetir a série cursada leva muitos jovens a chegar ao ensino médio com idade superior à idade recomendada e outros muitos a abandonar a escola antes ou durante o ensino médio.

Nesse sentido, o Instituto Alfa e Beto (ELACQUA, 2015) aponta, no estudo Educação baseada em evidências, que “o custo emocional e comportamental da repetência para o aluno é alto, marcando sua autoestima, seu desempenho futuro e até sua vida profissional futura. O aluno evadido típico tenta várias vezes concluir com sucesso um ano antes de finalmente desistir”. Especificamente sobre as etapas de ensino, o estudo aponta, ainda, que “alunos que são retidos nos anos iniciais do ensino fundamental podem acabar abandonando o ensino fundamental ou médio ou terminam por não continuar seus estudos em curso superior”.

Na transição dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental, ações voltadas para ensinar os alunos a se organizarem e relacionarem de outra forma com o tempo escolar, o conhecimento, a aprendizagem e os professores contribuem para a diminuição das taxas de reprovação e repetência (DAVIS et al., 2012).

Adicionalmente, programas de monitoria e reforço escolar no contraturno podem melhorar a aprendizagem e evitar a reprovação (IEDE, 2019; UNESCO, 2016).

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (FUNDAÇÃO LEMMAN, 2019; DAVIS et al., 2012; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020; FRANCESCHINI et al., 2016):

- defasagem de aprendizado acumulada;
- dificuldade de adaptação, por parte dos alunos ingressantes no 6º ano do ensino fundamental, às novas rotinas de tempo, aos novos espaços e às novas exigências, em decorrência da transição do professor generalista para vários professores de diferentes disciplinas;
- elevada taxa de repetência na 1ª série, a mais elevada do ensino médio;
- variação das taxas de reprovação por região do Brasil, sendo, em 2019, maiores na Região Sul e menores na Região Norte;

- probabilidade de repetência do aluno relacionada às características individuais e familiares. Sexo, raça/cor, religião, escolaridade dos pais e bens econômicos estão entre os aspectos que influenciam essa probabilidade.

Efeitos da situação crítica

A taxa de repetência nos anos finais do ensino fundamental é maior do que nos anos iniciais. No ensino médio, a taxa de repetência é superior à média nacional e/ou vem aumentando nos últimos anos.

- Os efeitos na aprendizagem e no êxito acadêmico são negativos³ (UNESCO, 2016).
- Aumenta a probabilidade de elevação da taxa de distorção série-idade.
- Aumenta a probabilidade de abandono escolar.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 8 – Taxa de repetência e associações com PNE e programas de governo

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2: estratégias 2.3 e 2.4	Universalização do ensino fundamental (acompanhamento)
	Meta 3: estratégia 3.8	Universalização do acesso à população de 15 a 17 anos e 85% de TLM (acesso e permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda)

Fonte: Elaboração própria.

3.2.1.2.3. TAXA DE EVASÃO

Relevância e risco

A taxa de evasão é um dos indicadores de fluxo escolar, ou seja, é uma das situações possíveis na transição do aluno entre dois anos consecutivos. Na passagem de um ano para outro, quatro cenários podem ocorrer: promoção, repetência, migração para o EJA e evasão escolar.

A evasão é a situação em que o aluno interrompe sua trajetória escolar. Tem, portanto, efeitos diretos no acesso e na permanência do aluno na escola, influenciando tanto a taxa de matrícula no ano da evasão, uma vez que o aluno não vai ingressar na escola, quanto no momento de um eventual retorno do aluno, que ingressará com idade superior à recomendada.

³ Como reportado pela Unesco, a reprovação, supostamente voltada à melhoria da aprendizagem do aluno, mostra-se ineficaz para tanto, associando-se com menores níveis de aprendizagem. Ainda segundo a Unesco, é possível que traga consigo problemas de estigmatização, motivação e ambiente da sala de aula, prejudicando o desempenho dos estudantes (UNESCO, 2016).

Estudos e pesquisas indicam que, em virtude da política de universalização do ensino fundamental, os índices de evasão nessa etapa de ensino estão em queda nos últimos anos. O Inep (2019) destacou que a taxa de evasão, no último segmento do ensino fundamental, caiu de 5% para 4,3%, na transição dos anos 2016 e 2017. Para o mesmo período, passou, no ensino médio, de 11,1% para 9,1%. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a taxa de repetência passou de 7,4%, em 2014, para 7,1%, em 2016, e a evasão escolar caiu 0,1%, atingindo 1,5%, em 2016.

Em que pese considerar a queda da taxa de evasão escolar no ensino fundamental, observa-se que ainda há um quantitativo considerável de alunos que não estão na escola. Os índices indicam que o fenômeno é progressivo, atingindo mais severamente estudantes do ensino fundamental nos anos finais e no ensino médio. Pelos dados de 2019 (IBGE, 2020), o atraso ou abandono escolar atinge 12,5% das crianças e adolescentes de 11 a 14 anos e 28,6% dos adolescentes de 15 a 17 anos. Já entre os jovens de 18 a 24 anos, quase 75% estavam atrasados ou abandonaram os estudos, sendo que 11,0% estavam atrasados e 63,5% não frequentavam escola e não tinham concluído o ensino obrigatório.

A evasão é um grande desafio em toda a educação básica, especialmente no ensino médio. Está associada a diferentes fatores, alguns internos à escola, outros externos. Dentre os fatores internos, podem-se citar atraso escolar, reprovação e práticas pedagógicas inadequadas para a realidade do aluno. Dentre os fatores externos à escola, destacam-se falta de interesse do aluno, gravidez na adolescência e necessidade de trabalhar (SHIRASU; ARRAES, 2016).

Segundo estudo da Fundação Lemman (2019), os aspectos que podem prevenir a evasão são: sistema para substituir os professores faltosos com agilidade, sem criar janelas nos horários nem liberar os alunos antes do previsto, e controle diário ou frequente de faltas dos estudantes, seguido de contatos ágeis com a família, mediante ausências não justificadas.

Outros aspectos vistos como boas práticas na prevenção da evasão incluem currículos diversificados, com disciplinas voltadas para habilidades socioemocionais, programas que buscam envolver a família dos

alunos com a escola e programas de busca ativa (IEDE, 2019; UNESCO, 2016).

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (FUNDAÇÃO LEMMAN, 2019; SHIRASU; ARRAES, 2016; IBGE, 2020):

- desmotivação dos alunos;
- aumento das chances de evasão, em quase o dobro, para alunos repetentes;
- aumento das chances de evasão, provocado por dois anos de atraso escolar;
- aumento, nos últimos anos, da taxa de evasão do ensino médio da rede de ensino pública;
- existência de diferenças regionais em relação ao abandono escolar, embora o padrão etário se mantenha semelhante entre homens e mulheres e pessoas de cor branca e preta ou parda. O abandono escolar precoce (até os 13 anos) foi mais acentuado no Norte (9,7%), no Nordeste (9,0%) e no Sudeste (8,7%). Já aos 14 anos, o Sul se destacou, com 9,9% de saída da escola;
- influência da renda nos percentuais de abandono e atraso escolar dos jovens de 15 a 17 anos. Na evasão escolar, em 2018, 11,8% dos jovens mais pobres tinham abandonado a escola sem concluir o ensino médio. Esse percentual é oito vezes maior que o dos jovens mais ricos (1,4%). No país, cerca de 737 mil pessoas nessa faixa de idade estavam nessa situação no ano passado;
- percentual médio de evasão de 7,6% para o país, segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais 2019 (IBGE, 2020). A evasão dos adolescentes atingiu 9,2% no Norte e Nordeste e foi menor no Sudeste (6%). O fenômeno foi maior na zona rural (11,5%) do que na urbana (6,8%), maior entre homens (8,1%) do que entre mulheres (7%), maior entre pretos ou pardos (8,4%) do que entre brancos (6,1%) .

Efeitos da situação crítica

- Menos jovens concluem o ensino fundamental ou se formam no ensino médio, devido à evasão escolar.
- Fatores socioculturais e socioeconômicos dificultam o acesso dos alunos à escola nos anos iniciais do ensino fundamental.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 9 – Taxa de evasão e associações com PNE e programas de governo

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2: estratégias 2.3, 2.4, 2.5, 2.9, 2.12 e 2.13	Universalização do ensino fundamental (acompanhamento, busca ativa)
	Meta 3: estratégias 3.1 e 3.13	Universalização do ensino médio (práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares, prevenção à evasão)
Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) (Portaria MEC 971/2009)	-	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

Fonte: Elaboração própria.

3.2.1.2.4. DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Relevância e risco

A distorção idade-série ocorre do ensino fundamental ao médio. São considerados acima da idade recomendada os estudantes que têm, pelo menos, dois anos a mais do que a idade teórica para cursar um determinado ano de ensino, normalmente resultantes de entrada tardia na escola ou repetência. No Brasil, cerca de, 14% dos estudantes que cursam o último ano dos anos iniciais do ensino fundamental são considerados acima da idade recomendada, contra apenas 2%, em média, nos países da OCDE. O percentual aumenta para 15% no fim dos anos finais do ensino fundamental, permanecendo acima da média OCDE de 4% (OCDE, 2018).

Estudo do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef) traça um panorama da distorção idade-série no Brasil (UNICEF, 2018) e alerta para o quantitativo de alunos vítimas da distorção idade-série nas escolas brasileiras. O estudo afirma que, segundo o Censo Escolar 2017, o Brasil possui mais de 35 milhões de estudantes matriculados nos ensinos fundamental e médio, nas redes pública e privada. Entre eles, mais de 7 milhões estão em situação de distorção idade-série, ou seja, têm dois ou mais anos de atraso escolar: quase 5 milhões no ensino fundamental e mais de 2 milhões no ensino médio.

Alguns fatores podem influenciar na taxa de distorção idade-série (UNICEF, 2018):

- distorção idade-série como fenômeno cumulativo, que tem início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrasta por toda a trajetória escolar de meninas e meninos, que vão sendo deixados para trás. Segundo o Censo Escolar 2017, 12% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental têm dois ou mais anos de atraso escolar. Nos anos finais do fundamental, o índice chega a 26% e, no ensino médio, a 28%;
- distribuição desigual, no território nacional, da distorção idade-série. As Regiões Norte e Nordeste apresentam taxas de distorção idade-série mais altas que as demais regiões do país;
- concentração da distorção idade-série em áreas específicas no país: assentamentos, terras indígenas, comunidades quilombolas e áreas de preservação;
- crescimento acelerado, nos anos iniciais do ensino fundamental, da taxa de distorção idade-série entre meninos (14,7%), contra 9%, entre meninas.

Há três momentos em que os índices de distorção idade-série são mais altos: no 3º e 6º ano do ensino fundamental e no 1º ano do ensino médio. Esses três pontos críticos coincidem, respectivamente, com etapas de transição: a) final do ciclo de alfabetização; b) mudança da sala de aula unidocente para multidocente; e c) transferência da gestão municipal para a estadual (IEDE, 2019).

No entanto, o Resumo Técnico Censo da Educação Básica 2019 (INEP, 2020) apontou que a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental da rede pública apresenta tendência de queda: passou de 19,7%, em 2018, para 18,7%, em 2019. No ensino fundamental, as maiores taxas de distorção da rede pública são encontradas para o 6º, 7º e 8º ano, com 27,6%, 27,9% e 26,1%, respectivamente.

Um estudo do IEDE sobre equidade no ensino fundamental - anos iniciais trouxe, ainda, que “a condição econômica e escolaridade dos pais influenciam o atraso escolar e aprendizado, na medida em que crianças de nível socioeconômico mais baixo tendem a ter menos estímulos em casa, incluindo menor acesso a materiais propícios ao estudo e exposição a um vocabulário menos abrangente”.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (UNICEF, 2018; GOMES et al., 2018):

- maior distorção idade-série entre estudantes de cor/raça indígena, preta e parda, tanto no meio urbano quanto no rural. A taxa de distorção idade-série entre meninas e meninos negros é significativamente maior do que entre brancos;
- maior índice de distorção idade-série no ensino médio do que no fundamental. A distorção idade-série se acentua ao longo da etapa do ensino médio pela repetência e pelo abandono (evasão), cujas causas variam: distância das escolas, horários inadequados para a frequência regular, condições socioeconômicas pessoais e familiares precárias, necessidade de trabalho e, o que é intrinsecamente grave, inadequação do currículo aos interesses, às aspirações e aos anseios das diversificadas juventudes que compõem esse segmento da população.

Efeitos da situação crítica

- O impacto na trajetória escolar do aluno e nas trajetórias de fracasso escolar é negativo.
- Aumenta a taxa de abandono e evasão escolar.
- Aumenta a defasagem na aprendizagem dos alunos do ensino fundamental nas etapas posteriores. Muitos não conseguem concluir a jornada escolar com qualidade e na idade esperada.
- Influencia a distorção idade-série na repetência e, por consequência, evasão ao longo dos anos do ensino fundamental e médio.
- A exclusão escolar afeta, particularmente, adolescentes indígenas, negros e pessoas com deficiência (UNICEF, 2018).

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo:

Quadro 10 – Distorção idade-série e associações com PNE e programas de governo

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2	Universalização do ensino fundamental (conclusão na idade adequada)
	Meta 3: estratégia 3.5	Universalização do ensino médio (correção de fluxo)

Fonte: Elaboração própria.

3.2.1.2.5. OUTROS FATORES

Relevância e risco

Múltiplas causas perpassam e impactam o problema do acesso no ensino fundamental, principalmente nos anos finais e médio.

O problema de acesso à escola está relacionado a múltiplas questões: econômicas, socioculturais, educacionais, políticas e técnicas. Dentre outros fatores associados à exclusão escolar estão: oferta educacional (falta de escolas ou vagas), desinteresse pela escola, doença que impede a frequência escolar, violência (na família, na escola ou no território), questão socioeconômica e trabalho infantil, conflito com a lei, gravidez na adolescência, preconceito e discriminação, falta de documentação. Trata-se de uma questão complexa, que requer articulação intersetorial, envolvendo toda a rede de proteção atuante no território.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico:

- abandono da escola por diferentes motivos. Necessidade de trabalhar e falta de interesse são os principais fatores que levam os jovens a abandonar ou nunca frequentar a escola (não se matricular no 1º ano do ensino médio). Em relação ao gênero, observam-se motivos distintos. Para os homens, necessidade de trabalhar e não ter interesse foram basicamente os motivos. Para as mulheres, os principais motivos foram não ter interesse em estudar, gravidez e trabalho. Necessidade de realizar os afazeres domésticos também foi um motivo apontado por 11,5% das mulheres. Para os homens, esse percentual foi inexpressivo” (IBGE, 2020);
- evasão e reprovação por doença. Estudo nas escolas de ensino médio público do estado do Ceará mostrou que a variável “dengue” apresentou relação positiva e estatisticamente significativa com o percentual de abandono escolar (FREITAS, 2017);
- maior evasão e reprovação de adolescentes em conflito com a lei. Trabalho intitulado Percurso e experiência escolar de adolescentes em conflito com a lei caracterizou, especificamente quanto aos jovens que participaram do estudo, que eles apresentavam defasagem idade-série escolar de 3,25 anos, em média, oriundas de reprovações e/ou evasões. Metade dos participantes abandonaram os estudos, ao menos uma vez, antes dos 15 anos. A média de idade em que deixaram de frequentar a escola pela primeira vez foi de 14,5 anos (FRANCO et al., 2019);
- falta de acesso a políticas públicas educacionais e outras que impactam a vida dos indivíduos, como programas de renda e acesso à saúde, por ausência de registro civil de nascimento;
- maior risco de evasão e reprovação de adolescentes que sofrem recorrentemente preconceito e *bullying* na escola. Em estudo procedido com adolescentes do ensino médio em escolas

do município de São Paulo, quanto aos sentimentos desvelados pelas vivências do preconceito e *bullying* na escola, a indicação da fuga e abandono da escola foi observada em 7% das respostas (BRÊTAS; MORAES, 2020);

- maior risco de evasão e reprovação de adolescentes que vivenciam situações de violência dentro ou fora da escola. A pesquisa Impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza ilustra a relação da violência com a evasão escolar. Foi evidenciado que a violência urbana apresenta um impacto positivo e estatisticamente robusto nas chances de uma maior evasão escolar, ou seja, escolas em municípios mais violentos têm maiores níveis de abandono de alunos (CASTELAR, 2012).

Efeitos da situação crítica

- Os fatores apontados influenciam os casos de repetência e, por possível consequência, evasão ao longo dos anos do ensino fundamental e médio.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 11 – Outros fatores e associações com PNE e programas de governo

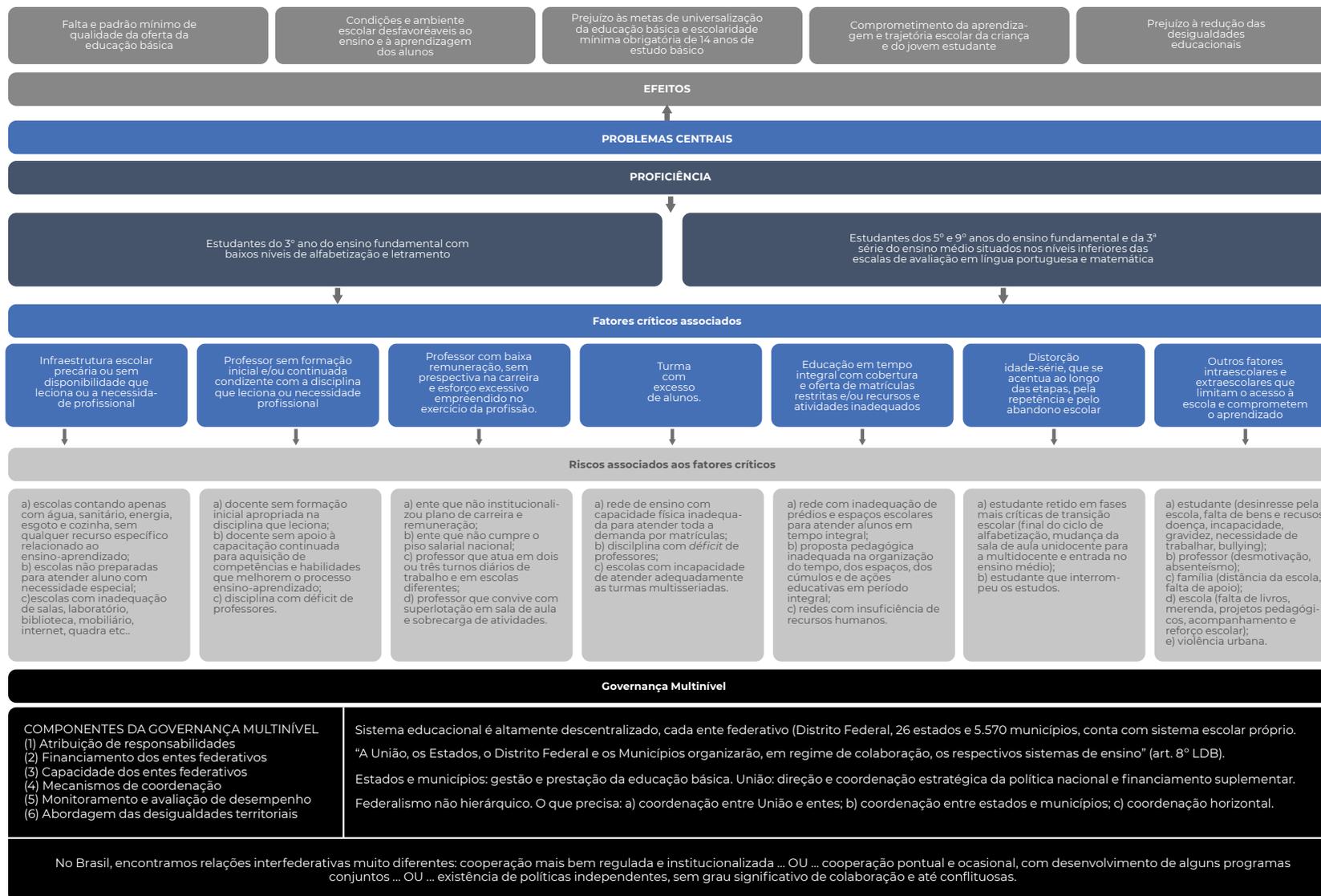
Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2: estratégias 2.3, 2.4, 2.5, 2.8, 2.10 e 2.11	Universalização do ensino fundamental
	Meta 7: estratégias 7.23, 7.24, 7.26, 7.27, 7.29 e 7.30	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2 PROFICIÊNCIA COMO RESULTADO EDUCACIONAL

O diagrama a seguir sintetiza os elementos que serão apresentados, referentes ao problema de proficiência:

Figura 23 – Problemas referentes a proficiência e fatores associados



Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.1 Desempenho Escolar como Indicador de Proficiência

As avaliações externas têm a finalidade de avaliar a qualidade da educação e contribuir para sua melhoria, oferecendo subsídios concretos para a formulação e o monitoramento de políticas públicas. O Inep, por meio do Saeb, aplica, a cada dois anos, ciclos de avaliações, com o objetivo de demonstrar o desempenho escolar alcançado pelos alunos da educação básica. As avaliações abrangem testes de língua portuguesa e matemática. As médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, entretanto a lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE, ou seja, alcançar um Ideb igual a 6,0 em 2022 (INEP, 2020). Contudo, o resumo técnico dos resultados do Ideb, apresentado pelo Inep (2018), revela que o cenário geral de aprendizagem no Brasil segue crítico.

O PNE destinou às metas 5 e 7 a função de propiciar ganhos de desempenho dos alunos. Elas determinam, respectivamente, níveis de desempenho mínimo relativos à alfabetização e aos ensinamentos fundamental e médio:

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental;

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir [...] médias nacionais para o Ideb.

Em relação à meta 5, cumpre observar que a BNCC do ensino fundamental, aprovada em 2017, determinou que as crianças sejam alfabetizadas até o 2º ano da etapa, ano anterior ao estipulado pelo PNE. Adicionalmente, o Inep utiliza, para monitoramento da meta, os resultados da ANA. Entretanto, na análise dos resultados da meta, informa que não há uma definição oficial sobre o ponto de corte nas escalas de proficiência acima do qual se possa considerar que um estudante está alfabetizado (INEP, 2020).

No que tange especificamente à meta 7, importa, para a análise do desempenho dos alunos, desagregar o Ideb em seus componentes – fluxo e proficiência. Tal escolha se deve à necessidade de uma análise mais espe-

cífica das dimensões da aprendizagem. Entende-se que a nota alcançada em testes padronizados reflete mais diretamente a proficiência alcançada na etapa de ensino. No modelo aqui adotado, os indicadores de fluxo fazem parte do conjunto de fatores associados à proficiência.

Destaca-se, ademais, que o indicador de proficiência não se aplica à educação infantil (creche e pré-escola). A LDB, em seu art. 29, esclarece que a educação infantil tem como finalidade “o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e comunidade”. Portanto, a avaliação do desempenho escolar, até o momento, não foi implementada para essa etapa de ensino.

Seguindo a mesma ordem utilizada no acesso à educação básica, apresentam-se, a seguir, os desafios ligados à proficiência no ensino fundamental e médio, ilustrados pelos dados mais recentes disponibilizados até o momento da publicação deste documento. Em seguida, são abordados, com mais detalhes, os fatores associados à proficiência, com destaque para a relevância do fator, seus riscos e efeitos, bem como sua relação com o PNE e os programas de governo.

Ensino Fundamental

• Anos iniciais

A proficiência nos anos iniciais do ensino fundamental deve ser medida em dois momentos, de acordo com o PNE: ao final do 3º ano, quando a alfabetização deve ser concluída, e ao final do 5º ano, para avaliar a aquisição dos conhecimentos e das habilidades em língua portuguesa e matemática previstos para a etapa de ensino.

Em relação à avaliação da alfabetização, o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2020) retrata a situação com os dados das avaliações realizadas em 2014 e 2016. A aplicação, que deveria ocorrer em 2018, foi cancelada, e a Portaria Inep 366/2019 determinou que o processo de avaliação da alfabetização ocorresse por amostragem no 2º ano do ensino fundamental, em 2019. Até o momento, não se tem notícia oficial de qualquer atualização da avaliação da meta 5 do PNE.

Os resultados são apresentados em níveis de proficiência em leitura, escrita e matemática e possibilitam a interpretação pedagógica dos resultados. Embora o Inep reconheça a necessidade de se estabelecer um ponto de corte para avaliar o alcance da meta, ainda não há definição oficial sobre o ponto de corte nas escalas acima dos quais se possa considerar que um estudante está alfabetizado.

No que se refere ao desempenho no 5º ano do ensino fundamental, a meta 7 estabelece a necessidade de atingir, progressivamente, até 2021, a média nacional 6,0, para os anos iniciais do ensino fundamental.

O país segue melhorando seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando, em 2019, índice igual a 5,9. A meta proposta foi superada em 0,2 pontos (INEP, 2020).

Em relação à análise dos desempenhos das redes estaduais e municipais, a rede municipal detém, cerca de, 80% da matrícula pública nos anos iniciais do ensino fundamental. Houve uma evolução do Ideb nas redes municipais e, cerca de, 60% dessas escolas conseguiram atingir a meta proposta em 2019. Já a rede estadual detém, aproximadamente, 16% da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública. Os resultados mostraram uma evolução positiva, superando a meta proposta e atingindo um valor igual a 6,1, em 2019, sendo que 60% das redes estaduais que ofertam essa etapa de ensino atingiram as metas propostas para 2019.

Estudo realizado pelo IEDE (2019) apresentou boas práticas e estratégias das escolas nos anos iniciais do ensino fundamental, identificando aspectos comuns presentes nas escolas com alunos de baixo nível socioeconômico que alcançaram bons resultados na Prova Brasil e no Censo Escolar: 1) definir metas e ter clareza do que se quer alcançar; 2) acompanhar de perto e continuamente o aprendizado dos alunos; 3) usar dados sobre o aprendizado para embasar ações pedagógicas; e 4) fazer da escola um ambiente agradável e propício ao aprendizado.

O movimento Todos Pela Educação (2020) apresentou panorama sobre a educação brasileira e identificou que, de cada 100 estudantes, 89 concluem os anos iniciais do ensino fundamental aos 12 anos, 60,7% têm aprendizado adequado em língua portuguesa e 48,9%, em matemática.

• Anos finais

O estudo de Davis et al. (2012) aponta que existem especificidades dos anos finais do ensino fundamental (ensino fundamental II):

A transição e vivência no ensino fundamental II, na perspectiva dos estudantes, foram marcadas pelo aumento na quantidade de professores e disciplinas, pelas dificuldades para se organizar no cotidiano escolar e pelas transformações nas relações com os docentes. Aspectos complementares, de caráter mais pessoal, também apareceram: as novas responsabilidades em relação à escola e família,

o papel que a amizade assume na adolescência e a dificuldade de abandonar algumas práticas que, consideradas infantis, não deveriam mais ser empregadas no ensino fundamental II.

No mesmo estudo, alunos e professores reportam a falta de significado para a aprendizagem:

Os grupos com alunos e professores ajudaram a esclarecer que as questões mais inquietantes eram de ordem educacional ampla, sendo difícil para todos identificar o que é específico dos anos finais do ensino fundamental e atribuir significado legítimo ao estudo e à aprendizagem. Nos anos iniciais, existe um interesse genuíno pelo conteúdo que se aprende: ler e aprender as operações básicas, ter noções das ciências da natureza e dos seres vivos e conhecer alguns acontecimentos importantes no desenvolvimento da cultura humana são reconhecidamente importantes para se viver na sociedade atual.

Segundo o estudo de Alves et al. (2019) em relação ao ensino fundamental, considerando 2007 como ano base, a variação do percentual de alunos que atingiram, pelo menos, o nível de aprendizado “adequado” reflete aumento consistente (crescimento mínimo de 13% em matemática no 9º ano, entre 2007 e 2009; aumento máximo de 104% em leitura no 5º ano, entre 2007 e 2015), sendo mais pronunciado em leitura do que em matemática.

O mesmo estudo destaca, ainda, a existência de relevantes diferenças regionais. Observa-se que, no 5º ano, os melhores resultados em leitura estão nas Regiões Sul e Sudeste, onde, respectivamente, 68% e 67,4% dos alunos atingiram o nível adequado em 2017. No 9º ano, apesar da melhora, todos os percentuais são baixos, principalmente entre os alunos que estudam em escolas rurais, no Nordeste e Norte. Em matemática, poucos alunos alcançaram o nível adequado. Na área rural e no Norte e Nordeste, cerca de, 90% dos alunos não conseguiram a meta de aprendizado no 9º ano.

Alves et al. (2019) apontam, também, que, com base na análise dos dados da Prova Brasil de 2007 a 2017, a qualidade da educação no ensino fundamental melhorou, o aprendizado evoluiu e a reprovação decresceu. No que se refere à qualidade da educação escolar, observa-se que, tanto no 5º quanto no 9º ano, a maior porcentagem de alunos atingiu, pelo menos, o nível adequado de aprendizagem. Em 2007, no 5º ano, 25% alcançaram esse nível em leitura e 21%, em matemática e, no 9º ano, esses valores correspondem a, respectivamente, 16% e 9%. Em 2017, no 5º ano, 57% atingiram o nível adequado em leitura e 45%, em matemática e, no 9º ano, as porcentagens são, respectivamente, 35%

e 16%. Comparando esses resultados com as expectativas de aprendizado de referência, isto é, 70%, constatamos que tal avanço ainda é insuficiente, sobretudo no ensino fundamental - anos finais e em matemática.

No estudo do IEDE (2019), que objetivou identificar escolas transformadoras e entender o que leva a seus bons resultados, a análise das escolas selecionadas reitera a percepção de que não existe solução fácil na educação. Para se conseguir bons resultados, é preciso congregiar soluções em diversas frentes:

- criar condições para que os alunos possam e queiram frequentar as aulas;
- fazer bom uso do tempo, tanto do ponto de vista quantitativo – não se perde tempo pedagógico – quanto do qualitativo – não se ensina sem antes conhecer os diferentes estágios de aprendizado dos alunos;
- elaborar avaliações diagnósticas, para nortear as aulas, de forma a direcionar os alunos para percursos individualizados, quando necessário;
- contar com o apoio da Secretaria de Educação, porque há elementos demasiadamente complexos nos âmbitos pedagógico, estrutural e logístico que demandam esse suporte.

Ensino médio

Para o ensino médio, a meta 7 propõe alcançar o Ideb de 4,3, em 2015; 4,7, em 2017; 5,0, em 2019; e 5,2, em 2021.

Os dados da Prova Brasil de 2019, publicados pelo Inep no Resumo Técnico de Resultados do Ideb (2020), mostram que, em relação a 2017, o Ideb do ensino médio avançou 0,4, em 2019, chegando ao valor de 4,2. Apesar do crescimento observado, o país ainda está distante da meta projetada. Nesse cenário, exceto Sergipe, que se manteve estável, todos os outros estados apresentaram aumento no valor do Ideb.

O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2020), ao relatar o Ideb do ensino médio, trouxe as seguintes análises:

6. O Ideb do ensino médio, que apontava estagnação desde 2011 (3,7), apresentou um crescimento, em 2017, para 3,8, continuando, no entanto, abaixo da meta intermediária fixada para esse ano (4,7).
7. Embora tenha havido aumento da taxa de aprovação no ensino médio no período, essa taxa atingiu somente 83,9%, em 2017, sinalizando que a trajetória de um número considerável de alunos é irregular.
8. Quanto ao desempenho dos alunos da 3ª série do ensino médio na avaliação nacional do Saeb, nota-se, em 2017, um aumento da proficiência média dos alunos em língua portuguesa e matemática, compara-

tivamente a 2015, o que, no entanto, não representa uma evolução real para o período analisado, uma vez que se retorna basicamente a patamares de desempenho de anos anteriores, ficando, inclusive, abaixo dos resultados obtidos em 2009 e 2011.

9. A análise dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos da 3ª série do ensino médio, com base nas escalas de proficiência de língua portuguesa e matemática no Saeb 2017, revela que há um quantitativo expressivo de alunos cuja proficiência está situada em níveis inferiores dessas escalas, especialmente em matemática. Essa situação indica um aprendizado precário em termos do desenvolvimento das competências e habilidades em língua portuguesa e matemática avaliadas para o ensino médio.

10. De modo geral, esses resultados apontam para o grande desafio do sistema educacional brasileiro: melhorar o ensino e a aprendizagem dos estudantes, garantindo a todos nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e ao desenvolvimento de seu ano de estudo, e progressão/fluxo escolar regular.

Publicação do Movimento Todos Pela Educação (2019) mostrou o quanto o Brasil precisa avançar na qualidade de sua educação básica e trouxe uma análise sobre os aspectos sociais que influenciaram nos resultados de proficiência apresentados em 2017:

- nível socioeconômico – o estudo concluiu que, “em língua portuguesa, as escolas que atendem os alunos mais ricos tiveram taxa cinco vezes maior que as unidades frequentadas pelos mais pobres, enquanto, em matemática, a porcentagem de aprendizagem é 21 vezes maior para os mais ricos.”;
- raça/cor – “A maior distância de aprendizado adequado ocorreu entre brancos e pretos, em matemática, na 3ª série do ensino médio. Entre os estudantes brancos, 16% apresentaram aprendizagem adequada, indicador quatro vezes maior em relação aos alunos pretos (4,1%)”;
- gênero – “meninos com melhores índices em matemática e meninas, em língua portuguesa. A maior disparidade entre os dois grupos ocorreu na taxa de aprendizagem em matemática da 3ª série do ensino médio, sendo o percentual deles 11,3% e delas 7,5%”;
- localidade – “as oportunidades educacionais também não são as mesmas para quem mora no campo e na cidade. A maior distância entre os dois grupos foi, também, em matemática, na 3ª série do ensino médio, apesar de ambos terem índices muito baixos nesse indicador. A rede rural teve um desempenho consideravelmente menor que o dos estudantes da rede urbana – 2,4% frente a 9,3%.”

Em artigo que aborda os desafios do ensino médio, Trigueiro (2020) retrata o fracasso escolar como “resultado das relações que se estabelecem na escola, dos métodos e das condições de aprendizagem que são oferecidos aos alunos”, estando suas consequências associadas à constatação de que os jovens não conseguem ler e escrever com a fluência esperada, mantêm-se com baixo rendimento escolar, acabam por apresentar histórico de múltiplas repetências, prosseguem na escolarização, mas sem conseguir acompanhar e entender os conteúdos transmitidos, ou, por fim, não prosseguem na escolarização e abandonam a escola antes de completarem sua formação mínima obrigatória.

Diante de tais dados, é preocupante o fato de o aluno, ao final de três anos de escolarização do ensino médio, não conseguir demonstrar o nível mínimo de aprendizagem esperado.

As próximas páginas exploram os fatores associados aos resultados de proficiência e que, se aprimorados, podem impactar positivamente a aprendizagem dos estudantes.

3.2.2.2 Fatores Críticos associados ao Acesso

3.2.2.2.1. INFRAESTRUTURA ESCOLAR

Relevância e risco

Infraestrutura e recursos pedagógicos dizem respeito aos espaços físicos e materiais didáticos disponíveis nas escolas, incluindo prédios, salas, equipamentos, livros didáticos, dentre outros. Esses fatores são componentes fundamentais no âmbito escolar. As construções, os mobiliários e o material didático precisam ser adequados e suficientes para assegurar o desenvolvimento do trabalho pedagógico e favorecer a aprendizagem (ROBERTO; WATAYA, 2016).

A adequação da infraestrutura escolar exerce influência significativa sobre a aprendizagem dos alunos, constituindo-se como aspecto de fundamental importância para a qualidade do ensino. A falta de bibliotecas, computadores, laboratórios de ciências, auditórios e quadras de esportes nas escolas prejudica a aprendizagem dos estudantes. O desempenho dos alunos que estudam em ambientes com boa infraestrutura é superior ao dos que estão em escolas piores (BID, 2011).

Especificamente sobre a educação infantil, a infraestrutura dos estabelecimentos que ofertam essa etapa de ensino tem que atender algumas especificidades, como: a) obrigatoriedade de espaços descobertos destinados à recreação e realização de atividades lúdicas com as crianças; b) mobiliário, equipamento e sala de atividades próprios às atividades pedagógicas infantis, organizadas de acordo com a faixa etária das crianças; c)

berçários, que são espaços destinados ao descanso dos bebês e à prática de atividades de estímulo adequadas a essa faixa etária, relacionadas a alimentação, brincadeira, desenvolvimento motor (engatinhar) e repouso.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (BRASIL, 2017; NETO et al., 2013; TCU; IRB, 2014; TCM/SP, 2019):

- existência de projetos de construção de unidades escolares com obras em solução de continuidade, paralisadas, inacabadas ou em reformulação, o que representa um entrave ao crescimento da oferta de vagas na educação infantil;
- alto percentual de escolas, nas redes de ensino fundamental e médio, sem os requisitos básicos de infraestrutura. Há predomínio de escolas com infraestrutura elementar: mais de 44% das escolas da educação básica brasileira estão classificadas na categoria mais baixa de infraestrutura, ou seja, como “elementar”, contando, apenas, com água, sanitário, energia, esgoto e cozinha, sem qualquer característica específica relacionada ao processo ensino-aprendizado. Somente 0,6% das escolas apresentam infraestrutura considerada “avançada”;
- condições insatisfatórias de higiene, limpeza e manutenção das escolas;
- inadequações diversas nas salas de aula, referentes a conservação, mobiliário, conforto térmico, acústica, ventilação, tamanho e quantidade de alunos;
- despreparo das unidades de ensino para atender alunos com necessidades especiais;
- baixa velocidade e instabilidade da internet nas escolas das redes estaduais e municipais pesquisadas;
- condições insatisfatórias dos laboratórios de ciências e informática, quer por falta de profissionais para monitoria, quer por falta de insumos e instrumentos. As bibliotecas também não possuem condições adequadas de uso, com instalações precárias e acervo reduzido ou desatualizado. As quadras de esporte estão em condições ruins ou precárias;
- planejamento deficiente por parte das secretarias de educação, devido à inexistência ou desatualização dos diagnósticos de infraestrutura da rede escolar de ensino médio;
- não atualização de dados sobre as condições da rede física das escolas, o que prejudica o processo de decisão sobre as demandas prioritárias quanto à construção ou reforma de unidades escolares;
- insuficiência de livros didáticos para todos os alunos do ensino fundamental.

Efeitos da situação crítica

- Não há garantia de padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino.
- As condições escolares são desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo**Quadro 12 – Infraestrutura escolar, associações com o PNE e programas de governo**

Norma	Dispositivo	Tema
PNE	Art. 11	Saeb
	Meta 7: estratégias 7.3, 7.5 e 7.21	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica
Programa Educação Conectada (Decreto 9.204/2017)	-	Objetiva levar internet aos estudantes e à comunidade local, conectando 100% das escolas urbanas aptas a receber conexão
Programa Educação em Prática (Portaria MEC 1.938/2019)	-	Incentiva instituições de ensino superior a ofertarem conteúdos, professores e espaços físicos, como laboratórios, para alunos do ensino médio aliares a educação à prática

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2 FORMAÇÃO DOCENTE**Relevância e risco**

As condições que permitem o trabalho com qualidade por parte do professor dizem respeito à profissionalização e compreendem formação inicial e continuada para o aprendizado e desenvolvimento das competências, remuneração compatível, boas condições de trabalho, entre outras (ROBERTO; WATAYA, 2016).

A base legal sobre a formação do docente para lecionar na educação básica está fundamentada no art. 62 da LDB e na meta 15 do PNE, que reforça o objetivo de assegurar “que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”.

De acordo com pesquisas (IEDE, 2019; CENSO, 2019), o percentual de docentes sem habilitação apropriada para a disciplina que lecionam ainda é elevado, mesmo considerando que o maior contingente de professores

que atua hoje nas escolas públicas possui formação superior. Ainda existem muitos casos em que não há vinculação entre a formação do docente na licenciatura e a disciplina que ele leciona na escola, o que acaba mobilizando professores com formações em áreas afins. Ressalta-se a importância de uma formação profissional adequada para o processo educacional e a aprendizagem ou mesmo para desenvolvimento do trabalho pedagógico em sala de aula.

Acredita-se que um professor com formação adequada seja capaz de atender aos objetivos dos diferentes níveis e das modalidades de ensino e às características de cada fase de desenvolvimento do educando, proporcionando melhor qualidade do ensino e maior aprendizado dos alunos.

A capacitação dos professores também é uma condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade do ensino e consta do PNE 2014-2024. A formação continuada está associada ao processo de melhoria das práticas pedagógicas desenvolvidas no cotidiano escolar, para promover a aprendizagem dos alunos. Com a capacitação dos professores, pode-se vislumbrar o fomento de subsídios para melhorar sua prática pedagógica, de forma a elevar os indicadores de aprendizagem.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (IEDE, 2019; INEP, 2019; TCU; IRB, 2014):

- habilitação inapropriada do docente para a área da disciplina que leciona (requisito de formação superior de licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica);
- falta de apoio ao docente para aquisição de competências e habilidades que propiciem a melhoria do processo de ensino-aprendizagem;
- deficit de professores em disciplinas do ensino médio.

Efeitos da situação crítica

- Não há garantia de padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino.
- As condições escolares se tornam desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.
- Há deficiência na qualificação profissional dos professores.
- Há disciplinas com alta carência de professores devidamente qualificados.
- Há desigualdades regionais no indicador de adequação da formação docente.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 13 – Formação docente, associações com PNE e programas de governo

Norma/ Programa de governo	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 15: estratégias 15.1, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.9 e 15.11	Formação dos professores da educação básica
	Meta 16: estratégias 16.1, 16.2, 16.5 e 16.6	Pós-graduação e formação continuada
Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio (Portaria MEC 1.140/2013)	-	Oferta de cursos a professores e coordenadores pedagógicos da rede pública de ensino médio (diretrizes curriculares nacionais e subsídios teóricos e metodológicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas)
Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) (Portaria Normativa MEC 9/2009)	-	Atendimento à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica.

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2.3. ESFORÇO DOCENTE

Relevância e risco

De acordo com o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2018), esforço docente é aquele empreendido pelos docentes no exercício da profissão. Para análise do esforço docente, foram consideradas as seguintes características: número de escolas em que atua; número de turnos de trabalho; número de alunos atendidos e número de etapas nas quais leciona. As variáveis com categorias mais elevadas indicam maior esforço por parte do professor.

Nesse sentido, a Constituição federal de 1988 e LDB estabelecem, dentre seus princípios, nos arts. 206, inciso V, e 67, respectivamente, a valorização dos profissionais do ensino. O PNE traz, em seu art. 2º, dentre outras diretrizes, a valorização dos profissionais da educação, e as metas 17 e 18 e suas estratégias evidenciam desafios relacionados à melhoria das condições de trabalho dos professores.

As condições de trabalho, segundo Medeiros (2014), subdividem-se em condições materiais – equipamentos, itens de consumo, material didático; e carreira docente – salário, jornada, contrato, tempo remunerado

para o trabalho coletivo, formação continuada, enfim, tudo o que se refere às relações de trabalho. As condições que permitem o trabalho com qualidade por parte do professor dizem respeito à profissionalização e compreendem formação inicial e continuada para o aprendizado e desenvolvimento das competências, remuneração compatível, boas condições de trabalho, entre outras (ROBERTO; WATAYA, 2016).

Nesse contexto, o tipo de vínculo profissional do docente é um importante indicativo de esforço docente, porque os professores pertencentes ao quadro efetivo têm maior estabilidade, o que permite maior segurança para realização do seu trabalho. O vínculo do tipo temporário, além de não ter estabilidade garantida, geralmente reflete um salário inferior, e esse fato pode fazer com que os professores temporários se dediquem a outras atividades, para complementação financeira, resultando numa extensão da jornada de trabalho exercida.

Segundo o Relatório AOP Ensino Médio do TCE/RN (2014), 42,68% do total de professores do ensino básico da rede estadual são prestadores de serviço (terceirizados). Há um déficit histórico de professores efetivos, devido à realização de poucos concursos públicos para o magistério estadual nas últimas gestões e deficiência no planejamento de recursos humanos para o magistério estadual. A terceirização é uma das causas da desmotivação da carreira do magistério, posto que quase a metade dos professores não goza de estabilidade funcional, tem salários mais baixos do que os dos professores efetivos e não tem acesso à capacitação funcional nos moldes igualitários aos dos profissionais do magistério efetivos. Contratos temporários impossibilitam uma jornada de trabalho concentrada em um único estabelecimento escolar. Muitas vezes, professores terceirizados trabalham em estabelecimentos diferentes, às vezes, em um único turno, e distantes uns dos outros, o que gera esgotamento físico e mental (LAROCCA; GIRARDI, 2011).

Cabe destacar que professores que acumulam jornadas de trabalho em várias escolas podem ter comprometimento em sua saúde, tendo em vista o trabalho exaustivo e desgastante. Conseqüentemente, essa realidade se torna um problema para a qualidade do ensino, além de ser um obstáculo à atualização profissional, tendo em vista a redução dos horários disponíveis do docente, devido à sobrecarga de atividades.

Outro aspecto que impacta as condições de trabalho e a qualidade do ensino ofertado pelo professor diz respeito às relações interpessoais e interprofissionais. Nesse sentido, o estudo Anos finais do ensino fundamental: aproximando-se da configuração atual” (DAVIS

et al., 2012) aponta a dificuldade dos professores em relação ao contato com colegas de trabalho:

Os professores expressaram, também, dificuldades no contato com os colegas, em termos de comunicação, troca de conhecimentos, busca de enriquecimento recíproco das respectivas disciplinas e, sobretudo, realização de trabalhos integrados. Esse isolamento, por sua vez, segundo os docentes, impactava a formação dos alunos, já que as disciplinas lhes eram apresentadas de maneira estanque e fragmentada.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (IEDE, 2019; INEP, 2019; TCU; IRB, 2014; TCE/RN, 2014; LAROCCA; GIRARDI, 2011):

- falta de apoio ao docente para aquisição de competências e habilidades que propiciem a melhoria do processo de ensino e aprendizagem;
- deficit de professores em disciplinas do ensino fundamental e médio;
- alto índice de terceirização de professores nas escolas;
- sobrecarga de trabalho dos professores, que atuam em dois ou até três turnos diários de trabalho para obter uma melhor qualidade de vida para suas famílias;
- comprometimento do trabalho docente em razão do baixo salário, da superlotação em sala de aula, da sobrecarga de atividades, que se estendem para além da jornada na escola, da indisciplina dos alunos, da omissão dos pais e da falta de segurança nas escolas. Muitos professores chegam a adoecer e se sentem desmotivados e insatisfeitos no trabalho.

Efeitos da situação crítica

- Não há garantia de padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino.
- As condições escolares se tornam desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.
- Há deficiência na qualificação profissional dos professores.
- Há disciplinas com alta carência de professores devidamente qualificados.
- Há desigualdades regionais no indicador de adequação da formação docente.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 14 – Esforço docente, associações com PNE e programas de governo

Norma/Programa de governo	Dispositivo	Tema
Constituição federal	Art. 206, inciso V	Valorização dos profissionais de ensino
LDB	Art. 67	Valorização dos profissionais da educação, planos de carreira do magistério público e condições de trabalho
PNE	Art. 2º	Valorização dos profissionais da educação
	Meta 15: estratégias 15.1, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.9 e 15.11	Formação dos professores de educação básica
	Meta 16: estratégias 16.1, 16.2, 16.5 e 16.6	Pós-graduação e formação continuada
	Meta 17: estratégias 17.1, 17.2 e 17.4	Valorização dos profissionais do magistério e equiparação salarial
	Meta 18	Plano de carreira dos profissionais da educação básica e superior
Lei 11.738/2008	-	Regulamenta o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2.4. MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA

Relevância e risco

O indicador do tamanho da turma sobre o aproveitamento acadêmico dos alunos surge como possível influenciador positivo de desempenho na proficiência dos estudantes das escolas públicas. Estudos que abordam o tema não apresentam consenso quanto ao número de alunos por turma interferir na aprendizagem e no rendimento dos estudantes de forma direta. Pesquisas, no entanto, indicam que turmas reduzidas podem impactar positivamente o processo de ensino e aprendizagem, levando em consideração a associação de alguns fatores: qualidade do professor, etapa de ensino, infraestrutura da escola e horas de aprendizagem.

As evidências mostram que, quanto menor a turma, melhores condições tem o professor para se dedicar aos alunos e acompanhá-los individualmente, flexibilizando suas estratégias de ensino. Consequentemente, melhores são as condições de aprendizagem. Ademais, também são indicadas melhoras no ambiente escolar e comportamento dos estudantes em sala de aula.

O Instituto Alfa e Beto (ELACQUA, 2015) apresentou resultados de pesquisas, em outras etapas de ensino, em alguns países, e concluiu que o tamanho da classe, por si só, raramente aumenta o desempenho dos alunos e, quando o faz, não permite saber exatamente o que causa essa melhoria. Não existe padrão consistente de melhoria capaz de indicar culturas, padrões, séries ou disciplinas que seriam mais beneficiados com esse tipo de intervenção. O estudo apontou, ainda, que não há consenso sobre o número ideal de alunos por turma. Grandes grupos funcionam bem quando o professor é bem preparado, tem domínio de turma e a cultura externa e interna à escola garante a disciplina adequada para o funcionamento da turma.

Nas escolas de ensino médio, há indícios de que, quando um professor é responsável por uma quantidade menor de alunos, os resultados deles na Prova Brasil são melhores. “Menor quantidade de alunos por professor: de acordo com as análises quantitativas, ter um maior percentual de educadores que dão aulas para até 150 alunos está associado a melhores médias na Prova Brasil” (IEDE, 2019). Professores entrevistados na escola Lysia Pimentel Gomes Sampaio Sales, em Sobral (CE), apontam a redução da quantidade de alunos por sala de aula como um dos fatores que consideram importantes para que os estudantes de outras escolas também alcancem padrões de aprendizagem mais elevados (IEDE, 2019).

O INEP (2015) apresentou os destaques da publicação anual *Education at a Glance 2015*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE 2015), com dados do Brasil e de mais 40 países, e ressaltou que é possível que o tamanho médio das turmas esteja associado ao tempo que o professor consegue dedicar ao ensino e à aprendizagem dentro de sala de aula. Quando comparados aos dados da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS – *Teaching and Learning International Survey*), nota-se uma associação, no nível dos países, entre o tamanho da turma e percentual do tempo que o profes-

sor dedica ao ensino, à aprendizagem e à manutenção da ordem em sala de aula.

Por outra via, reduzir turmas requer maior quantidade de docentes capacitados e escolas com espaço físico e estrutura adequados, o que pode ser economicamente difícil. Análises pedagógicas não trazem dados suficientes para comparar qual fator influencia mais positivamente na aprendizagem do aluno, se maior quantidade de professores em turmas reduzidas ou mais investimentos em infraestrutura (computadores, bibliotecas, laboratórios de ciências etc.) ou, ainda, todas as estratégias em conjunto. Existem diversas possibilidades de intervenções pedagógicas e estruturais, bem como políticas educativas, que, praticadas em conjunto com turmas reduzidas, elevam a qualidade do ensino e proficiência dos alunos.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (INEP, 2020; IEDE, 2019; TCM/GO, 2019):

- percentual elevado de alunos por turma na rede de ensino médio;
- diferentes médias de alunos por turma nas regiões brasileiras, o que gera grande disparidade entre elas e influencia na aprendizagem do aluno. Por exemplo, o número de alunos por turma é menor na região Centro-Oeste, com média de 27,5 alunos por turma e nota média do Ideb de 4,42, do que na região Nordeste, que tem média de 31 alunos por turma e nota média do Ideb de 3,98;
- existência de turmas com quantitativo de alunos matriculados acima da capacidade física ou legal da série, situação que impacta no desempenho dos professores e aprendizado dos alunos;
- superlotação de salas de aulas, o que impacta no desempenho dos professores e, consequentemente, aprendizado dos alunos;
- existência de salas de aula lotadas e multisseriadas, dificultando o trabalho docente.

Efeitos da situação crítica

- Não há garantia de padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino.
- As condições escolares são desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.
- O número elevado de alunos nas turmas impacta na aprendizagem e no rendimento dos alunos.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 15 – Média de alunos por turma, associações com PNE e programas de governo

Norma/Programa de governo	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 7: estratégia 7.9	Equidade da aprendizagem entre escolas

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2.5. EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

Relevância e risco

A escola de tempo integral é uma política educacional defendida por educadores, gestores, políticos e especialistas como estratégia imprescindível para a melhoria da qualidade da educação brasileira. Há, também, cada vez mais adesões dos governos municipais e estaduais à escola de tempo integral.

A educação integral se mostra bastante desafiadora para as redes de ensino, não apenas pelo aspecto quantitativo, mas também porque traz para a escola aspectos da vertente social. Para Cavaliere (2007), numa escola de tempo integral, as atividades ligadas às necessidades ordinárias da vida (alimentação, higiene, saúde), à cultura, à arte, ao lazer, à organização coletiva e à tomada de decisões são potencializadas e adquirem uma dimensão educativa. Nesse sentido, entende-se mais tempo como oportunidade de oferecer outra qualidade de experiência escolar. Nesse sentido, educação integral é muito mais do que ampliação da jornada escolar. O foco é na formação integral do jovem, tendo como pilares o currículo, a abrangência das dimensões emocional e cognitiva dos estudantes e a cidadania.

Desta forma, essa agenda política vai muito além do aumento da carga horária para sete horas diárias e número de alunos matriculados. Parente (2014) evidencia que a escola de educação integral desponta como uma proposta que pode dirimir as causas do fracasso escolar e alavancar aprendizagens significativas; e que, por sua vez, um maior tempo de permanência do aluno na escola é necessário para que essas possibilidades se efetivem.

Estudo do IEDE (2019), Excelência com equidade no ensino médio, aponta que a escola de tempo integral na realidade brasileira não é um modelo que atende a todos os alunos, já que, nessa fase, muitos adolescentes precisam trabalhar para ajudar nas despesas domésticas, uma vez que “para muitos, num cenário de dificuldades socioeconômicas, estudar o dia todo não é uma opção”. Ao analisar os dados dos questionários do Pisa 2015, o estudo constatou que 40% da amostra

dos alunos de ensino médio da rede pública disseram exercer atividade remunerada após as aulas.

Não há estudos que comprovam uma relação direta entre melhores resultados em proficiência e educação em tempo integral, entretanto há casos que demonstram os impactos positivos dessa estrutura de ensino no desempenho escolar, como, por exemplo, o do estado de Pernambuco. Em 2007, Pernambuco possuía 1% de escolas integrais e 99% parciais, ficando na 22ª posição em relação aos demais estados brasileiros, segundo o Ideb do ensino médio. Contudo, em 2017, já com 27% de escolas integrais, 22% semi-integrais e 51% parciais, saltou para o 3º lugar. Outra questão trazida pelo estudo é que a maioria das escolas (82%) com bons resultados é de tempo integral, o que traz desafios de financiamento e replicabilidade (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Parente (2017) aponta que o Documento-Referência Conae/2010 (1ª Conferência Nacional de Educação, que aconteceu de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília) descreveu a necessidade de “[...] viabilizar um projeto de educação integral [...] para democratização da educação, inclusão social e diminuição das desigualdades educacionais”. O mesmo documento destacou, ainda, no Eixo III – Democratização do Acesso, da Permanência e do Sucesso Escolar, as várias lutas pela consolidação da educação pública como direito social, ou seja, lutas em prol, entre outros elementos: “[...] da ampliação da jornada escolar, educação de tempo integral, garantia de padrão de qualidade”.

Exemplo que estabelece relação entre ensino em tempo integral e melhores resultados de aprendizagem é o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), instituído pelas Portarias MEC 1.145/2016 e 2.116/2019, cujo objetivo é apoiar os sistemas de ensino público dos estados e do Distrito Federal para que possam oferecer a ampliação da jornada escolar e formação integral e integrada do estudante, com apoio financeiro do FNDE, que transfere recursos para a implantação de escolas de ensino médio em tempo integral pelas secretarias estaduais de educação. O indicador de resultado e impacto do programa é a expectativa de melhorar o Ideb, por meio da diminuição das taxas de abandono e reprovação e do aumento da nota média de aprendizagem.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, 2020; CASTRO et al., 2011):

- pequena quantidade de escolas públicas em tempo integral no ensino médio, apesar dos avanços nas taxas de matrículas;
- existência de grandes diferenças entre as regiões brasileiras em relação à porcentagem e ao

total de matrículas em tempo integral no ensino médio. Foram os seguintes os dados de 2019: Região Norte – 7,6% e total de 55.699 matrículas; Região Nordeste – 20,6% e total de 391.007 matrículas; Região Sudeste – 8,9% e total de 225.546 matrículas; Região Sul – 5,2% e total de 44.789 matrículas; e Região Centro-Oeste – 8,8% e total de 44.256 matrículas;

- existência, em São Paulo-SP, de prédios escolares inadequados para atender os alunos em tempo integral e ausência de recursos suficientes para manter os projetos delineados pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP);
- falta de organização do tempo e espaço escolar, causando tédio nos alunos, uma vez que as ações educativas ficam restritas, apenas, ao que o professor ensina.

Efeitos da situação crítica

- Não há garantia de padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino.
- São baixos os resultados de aprendizagem ou proficiência dos alunos.
- Aumenta a taxa de abandono e evasão escolar.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo:

Quadro 16 – Educação em tempo integral, associações com PNE e programas de governo

Norma/ Programa de governo	Dispositivo	Tema
LDB	Arts. 35-A e 36	Ensino médio com itinerários formativos e ampliação de carga horária e escolas de tempo integral
PNE	Meta 4: estratégia 4.17	Parcerias para o atendimento escolar integral
	Meta 6: estratégias 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8 e 6.9	Educação em tempo integral
	Meta 7	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica
EMTI	-	Objetiva: apoiar os sistemas de ensino público dos estados e do Distrito Federal a oferecerem a ampliação da jornada escolar e formação integral e integrada do estudante, com apoio financeiro do FNDE, que transfere recursos para a implantação de escolas de ensino médio em tempo integral pelas secretarias estaduais de Educação.

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2.6. DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Relevância e risco

A relação entre atraso escolar e proficiência merece destaque. Segundo Paula *et al.* (2018), os dados do Saeb revelam que estudantes com defasagem idade-série apresentavam proficiências médias menores do que os estudantes sem atraso escolar, evidenciando forte relação entre as duas variáveis. No trabalho de Paula *et al.* (2018) também foram encontradas evidências de que os alunos em atraso escolar, tanto em Minas Gerais quanto no Ceará, têm seu desempenho penalizado na Prova Brasil. Assim, políticas que levem a melhorias no desempenho, principalmente, dos estudantes com menores notas podem ter impactos significativos na redução das taxas de atraso escolar. A distorção idade-série também compõe o rol de fatores associados ao acesso e, como mencionado, possui relação com a TLM. Por motivos didáticos, opta-se por repetir as informações apresentadas na seção dedicada aos fatores críticos relacionados ao acesso, uma vez que se aplicam igualmente à análise da proficiência.

A distorção idade-série ocorre do ensino fundamental ao ensino médio. São considerados acima da idade recomendada os estudantes que têm, pelo menos, dois anos a mais do que a idade teórica para cursar determinado ano de ensino, normalmente resultantes de entrada tardia na escola ou repetência. No Brasil, cerca de, 14% dos estudantes que cursam o último ano dos anos iniciais do ensino fundamental são considerados acima da idade recomendada, contra apenas 2%, em média, nos países da OCDE. O percentual aumenta para 15% no fim dos anos finais do ensino fundamental, permanecendo acima da média OCDE, de 4% (OCDE, 2018).

Alguns fatores podem influenciar na taxa de distorção idade-série (UNICEF, 2018):

- a distorção idade-série é um fenômeno cumulativo que tem início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrasta por toda a trajetória escolar de meninas e meninos, que vão sendo deixados para trás;
- a distorção idade-série ocorre de forma desigual no território brasileiro. As Regiões Norte e Nordeste apresentam taxas de distorção idade-série mais altas que as demais regiões do país;
- parte das crianças e dos adolescentes brasileiros em distorção idade-série está concentrada em áreas específicas no país: assentamentos, terras indígenas, comunidades quilombolas e áreas de preservação;
- nos anos iniciais do ensino fundamental, as taxas de distorção idade-série entre meninos crescem de forma mais acelerada do que entre meninas – 14,7% *versus* 9%.

Há três momentos em que os índices de distorção idade-série são mais altos: no 3º e 6º ano do ensino fundamental e 1º ano do ensino médio. Esses três pontos críticos coincidem, respectivamente, com etapas de transição: a) final do ciclo de alfabetização; b) mudança da sala de aula unidocente para multidocente; e c) transferência da gestão municipal para estadual (IEDE, 2019).

O Resumo Técnico Censo da Educação Básica 2019 (INEP, 2020), no entanto, apontou que a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental da rede pública apresenta tendência de queda: passou de 19,7%, em 2018, para 18,7%, em 2019. No ensino fundamental, as maiores taxas de distorção da rede pública são para o 6º, 7º e 8º ano, com 27,6%, 27,9% e 26,1%, respectivamente.

Estudo do IEDE sobre equidade no ensino fundamental - anos iniciais trouxe, ainda, que:

A condição econômica e escolaridade dos pais influenciam o atraso escolar e aprendizado, na medida em que crianças de nível socioeconômico mais baixo tendem a ter menos estímulos em casa, incluindo menor acesso a materiais propícios ao estudo e exposição a vocabulário menos abrangente.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a este fator crítico (UNICEF, 2018; GOMES et al., 2018):

- maior distorção idade-série entre estudantes de cor/raça indígena, preta e parda, tanto no meio urbano quanto no rural. A taxa de distorção idade-série entre meninas e meninos negros é significativamente maior do que entre brancos;
- maior índice de distorção idade-série no ensino médio do que no fundamental. A distorção idade-série se acentua ao longo da etapa do ensino médio pela repetência e pelo abandono (evasão), cujas causas variam: distância das escolas, inadequação dos horários para a frequência regular, precariedade das condições socioeconômicas pessoais e familiares, necessidade de trabalho e, o que é intrinsecamente grave, inadequação do currículo aos interesses, às aspirações e aos anseios das diversificadas juventudes que compõem esse segmento da população.

Efeitos da situação crítica

- Há impacto negativo na trajetória escolar do aluno e nas trajetórias de fracasso escolar.
- A defasagem na aprendizagem dos alunos do ensino fundamental alcança etapas posteriores e muitos não conseguem concluir a jornada escolar com qualidade e na idade esperada.
- A distorção idade-série influencia a repetência e, por consequência, evasão ao longo dos anos do ensino fundamental e médio.

- Há exclusão escolar, por afetar particularmente os adolescentes indígenas, negros e com deficiência (UNICEF, 2018).

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 17 – Distorção idade-série, associações com PNE e programas de governo

Norma/Programa de governo	Dispositivo	Tema
PNE	Meta 2	Universalização do ensino fundamental (conclusão na idade adequada)
	Meta 3; estratégia 3.5	Universalização do ensino médio (correção de fluxo)

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2.7. OUTROS FATORES

Relevância e risco

A definição de qualidade na educação envolve, necessariamente, o conceito de equidade e, no Brasil, as desigualdades apontadas nos mais diversos indicadores educacionais estão correlacionadas às características socioeconômicas dos cidadãos. As desigualdades são latentes e, quando segregados em raça/cor, gênero, localidade e nível socioeconômico, os dados mostram que, além de fazer progredir a aprendizagem dos estudantes, é necessário buscar alternativas no sentido de equalizar as oportunidades educacionais e garantir os direitos de aprendizagem também entre diferentes grupos e realidades sociais.

Deste modo, é necessário que haja integração entre a avaliação externa e o contexto social dos alunos. Na lógica das avaliações externas, o mais importante é promover ajustes que favoreçam os resultados. Mas é preciso integrar os resultados do desempenho escolar com os contextos extraescolares, pois, à medida que essa integração acontecer, será possível traçar metas e estratégias educacionais que resultem na efetiva melhora da qualidade do ensino.

Outros aspectos podem impactar no desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio no Brasil, tais como:

- fatores socioeconômicos e sociodemográficos: renda, gênero, gravidez, escolaridade dos pais, região geográfica;
- fatores relacionados ao docente: valorização docente, remuneração, plano de carreira, piso salarial, segurança na escola, vínculo efetivo, absenteísmo;

- fatores extraescolares e intraescolares: gestão escolar, alimentação escolar, comunidade, reforço escolar, avaliações etc.

Esses fatores podem impactar o nível de proficiência dos alunos. Por isso, é essencial a análise desse recorte, de forma a diminuir seus impactos. O sistema escolar brasileiro reproduz, no ensino fundamental e médio, diversas desigualdades sociais. É importante destacá-las, para que a política pública educacional seja posta de forma mais equitativa, atingindo melhor nível de proficiência.

Segundo Garcia et al. (2019), em pesquisa realizada com professores, o fracasso escolar tem origens no aluno (falta de interesse pela escola e pelos estudos, ausência nas aulas), no professor (excesso de faltas, ausência de estratégias de ensino, desmotivação), na família (distância da escola, falta de apoio), na escola (falta de recursos financeiros, projetos para lidar com a juventude e infraestrutura adequada), nas diretorias de educação (falta de apoio e investimentos excessivo de cobrança por resultados) e no contexto escolar (gravidez das jovens, necessidade de trabalhar). Trata-se de processo que necessita considerar cada jovem de forma diferenciada, respeitando as singularidades, evitando o modelo universal de educação.

Fatores sociodemográficos, como sexo, raça/cor, religião, escolaridade dos pais e bens econômicos, estão entre os aspectos que influenciam a probabilidade de repetência do aluno (FRANCESCHINI et al., 2016).

Há desigualdade entre estudantes por nível socioeconômico, raça e gênero (KARINO; LAROS, 2017). Quanto maior a escolaridade dos pais, melhor o desempenho dos filhos. A escolaridade da mãe tem maior influência na proficiência do aluno. Crianças e jovens cujos pais possuem menor escolaridade e nível de renda, são desempregados ou possuem ocupações de baixo prestígio econômico e social são mais propensas a apresentarem piores resultados educacionais, como o aprendizado em sala de aula (INEP, 2018; SILVA et al., 2017; KARINO; LAROS, 2017). Estudantes de famílias com melhores condições sociais e econômicas têm melhor desempenho no Pisa (INEP, 2018). De maneira geral, os alunos que trabalham possuem baixos recursos educacionais e os que têm pais de baixa escolaridade apresentam maiores chance de repetência (FRANCESCHINI et al., 2016).

De acordo com pesquisa realizada entre professores, gravidez na adolescência e necessidade de trabalhar podem levar ao fracasso escolar (GARCIA et al., 2019). A gravidez na adolescência impacta negativamente o nível de proficiência dos estudantes e,

também, a evasão escolar. As chances de reprovação de mulheres grávidas ou que têm filho são quase o dobro, quando comparadas às de mulheres que não estavam grávidas ou que não tinham filho (FRANCESCHINI et al., 2016).

Outros fatores associados são absenteísmo de professores, gestão escolar e segurança em sala de aula. Embora tais fatores não se relacionem diretamente aos indicadores, são problemas que, indiretamente, colaboram para o baixo desempenho escolar.

Foram identificados os seguintes riscos inerentes a estes fatores críticos (INEP, 2018; GARCIA et al., 2019; IEDE, 2019):

- fatores socioeconômicos e sociodemográficos repercutem no desempenho escolar: renda, gênero, gravidez na adolescência, escolaridade dos pais e região geográfica;
- fatores relacionados ao corpo docente repercutem no desempenho escolar: excesso de faltas, ausência de estratégias de ensino, desmotivação dos professores e falta de suporte pedagógico para a formação continuada de professores, sobretudo em áreas específicas;
- fatores extraescolares e intraescolares repercutem no desempenho escolar: descontinuidade do trabalho pedagógico na escola, rotatividade dos professores nas escolas, pouco prestígio e pouca legitimidade da escola na comunidade, redes sem estrutura para acompanhamento contínuo da aprendizagem dos alunos e sistemas educacionais com condições de trabalho desgastantes para os professores.

Efeitos da situação crítica

- As condições sociais e escolares são desfavoráveis à aprendizagem dos alunos.

Associações com PNE 2014-2024 e programas de governo

Quadro 18 – Outros fatores, associações com o PNE e programas de governo

Norma/Programa de governo	Dispositivo	Tema
PNE	Art. 11	Saeb
	Meta 7: estratégias 7.1, 7.9, 7.10 e 7.23 a 7.31	Melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem na educação básica
	Meta 19: estratégias 19.1, 19.4 e 19.6	Gestão democrática da educação

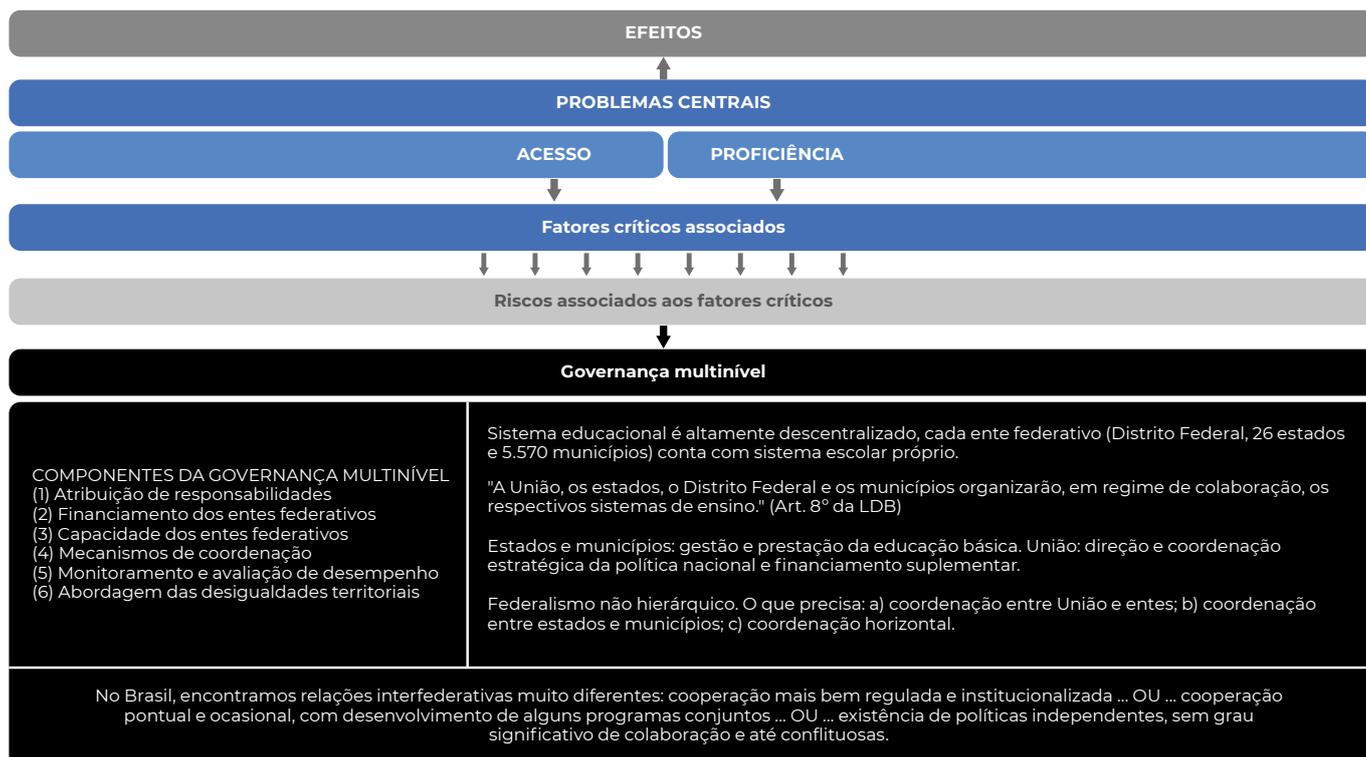
Fonte: Elaboração própria.

3.3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL⁴

Com base no conhecimento adquirido nas seções anteriores, em relação aos problemas e fatores associados a cada etapa de ensino, é possível, então, aprofundar o entendimento das relações interfederativas necessárias para a entrega de uma boa educação básica aos cidadãos.

A figura a seguir destaca os componentes da governança multinível e os elementos globais atinentes à política educacional.

Figura 24 – Componentes da governança multinível e elementos globais da política educacional



Fonte: Elaboração própria.

Governança multinível refere-se às interações entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. É importante observar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular para políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal, à gestão financeira e aos processos regulatórios envolvidos (OCDE, 2019).

A governança multinível tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas.

Esta seção dedica-se a trazer elementos para reflexão e apontar para os aspectos a serem aprofundados no curso da fiscalização da política educacional, com o uso do Referencial para Avaliação da Governança Multinível de Políticas Descentralizadas.

⁴ Esta seção recebeu insumos da equipe OCDE no Projeto Integrar. O material, não publicado, apoiou as análises, que foram complementadas por estudos e discussões das equipes envolvidas.

3.3.1 ASPECTOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSOCIADOS À EDUCAÇÃO NO BRASIL

A governança multinível da política educacional é particularmente relevante no Brasil, haja vista que o sistema educacional é altamente descentralizado, contando o Distrito Federal, os 26 estados e os 5.570 municípios com sistemas escolares próprios. Tomando como marco legal a Constituição federal, o regime de colaboração e cooperação federativa na política de educação está previsto nos arts. 23, 211 e 214.

Art. 23. É **competência comum** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

[...]

V - **proporcionar os meios de acesso** à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

[...]

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino.

[...]

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, **a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração**, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

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

A perspectiva da governança multinível também está presente na LDB, no título que trata da organização da educação nacional, em seu art. 8º: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em **regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino”.(grifo nosso)

Enquanto a responsabilidade constitucional pela gestão e prestação da educação básica recai sobre os estados e municípios, o governo federal tem a responsabilidade de prover a direção e coordenação estratégica da política nacional e atuar supletivamente no seu financiamento.

Historicamente, o MEC tem promulgado políticas majoritariamente de cima para baixo, baseadas em premissas gerais sobre as necessidades e deficiências dos governos subnacionais. O Conselho Nacional de Educação (CNE) já ressaltou que, apesar do desenho constitucional de um federalismo não hierárquico, o governo federal continua ancorado no modo vertical e centralizado de atuação (CNE, 2012). Por isso, o entendimento de que é urgente investir em políticas territoriais e abordagens colaborativas para a formulação de políticas educacionais, a partir de três perspectivas: a) coordenação entre União e municípios; b) coordenação entre estados e municípios; e c) coordenação horizontal.

A Lei 13.415/2017 alterou a LDB e estabeleceu mudanças na organização curricular, fixando a BNCC (MEC, 2017). A BNCC é um documento de caráter normativo que define o conjunto progressivo de aprendizagens que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica. Depende do regime de colaboração entre os entes, incluindo União, com seu caráter suplementar e redistributivo na esfera educacional, para a adequada implementação.

Essas mudanças na organização curricular demandam ações interfederativas e envolvimento conjunto de diversos de atores, como governo, gestores e professores, em diversas frentes. Nesse regime de colaboração, as responsabilidades dos entes federados são diferentes e complementares, cabendo à União exercer o papel de coordenação do processo e correção das desigualdades. A União possui diversas responsabilidades na implementação da BNCC: a) apoio técnico e financeiro às redes de ensino; b) promoção e coordenação de políticas referentes à avaliação e elaboração de materiais pedagógicos; c) criação e fortalecimento de instâncias técnico-pedagógicas nas redes de ensino; d) formação inicial e continuada dos professores, para alinhá-las à BNCC, por meio do ensino superior, nível no qual os professores são formados e preparados; e) fomento a inovações, pesquisas, experiências curriculares inovadoras e comunicação entre os entes.

Mecanismos de coordenação vertical

Um dos principais mecanismos institucionais para induzir e comandar a colaboração sistemática e sólida entre os três níveis de governo seria o Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme previsto no art. 13 do PNE 2014-2024. Além de melhor regular as responsabilidades institucionais, o SNE teria a função de definir as formas de cooperação e fortalecer os papéis federais de redistribuição de recursos e assistência técnica. No entanto, já transcorridos quatro anos após o prazo previsto para sua implantação, o SNE permanece na agenda política, sem ser efetivamente normatizado.

No âmbito federal, o MEC chegou a criar a Secretaria de Articulação do Sistema Educacional (Sase), extinta em 2016, que tinha as atribuições de contribuir para o debate sobre a criação do SNE, fomentar a cooperação entre as esferas de governo e apoiar governos subnacionais na elaboração, implementação e avaliação de seus planos de educação (BRASIL, 2012).

Também foram criadas diversas instâncias de participação e diálogo, como conferências, fóruns e con-

selhos, que incluem governos subnacionais e representantes de segmentos da sociedade civil ligados à educação. Alguns desses órgãos têm poderes de decisão, enquanto outros funcionam como instâncias permanentes de discussão e proposição de agendas, produzindo documentos que formam a base de discussão de novas políticas.

O quadro a seguir elenca as esferas participativas na formulação de políticas educacionais.

Quadro 19 – Esferas participativas na formulação de políticas educacionais

Norma/Programa de Governo	Dispositivo	Tema
Conferências nacionais	<ul style="list-style-type: none"> Participação da sociedade civil Definição de prioridades nacionais Definição de agenda 	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) Conferência Nacional de Educação (Conae) Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena
Fóruns participativos	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento estratégico participativo Definição de agenda Alinhamento de prioridades Uniformização de regras 	<ul style="list-style-type: none"> Fórum Nacional de Educação (FNE) Fórum Nacional dos Conselhos de Educação Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação de Professores Comissões Estaduais de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
Órgãos colegiados de gestores educacionais	<ul style="list-style-type: none"> Definição de agenda Compartilhamento de informações Troca de boas práticas Diálogo com o governo federal 	<ul style="list-style-type: none"> Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) União Nacional dos Gestores Municipais de Educação (Undime) Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE)
Comissões intergovernamentais	<ul style="list-style-type: none"> Monitoramento e avaliação Definição de prioridades de financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS Fundeb)

Fonte: CNE, 2012.

Por sua vez, a relação entre estados e municípios difere de estado para estado, podendo ir de uma cooperação mais bem institucionalizada, passando pelo desenvolvimento de alguns programas conjuntos, à existência de políticas independentes, sem grau significativo de colaboração e até conflituosas.

O Fundeb é uma legislação que faz parte da governança multinível da educação, ao preconizar a complementação da União à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) fornecida pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. O Fundeb é um fundo de natureza contábil de âmbito estadual e do Distrito Federal, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vin-

culados à educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

No âmbito educacional, em se tratando da oferta de uma educação de qualidade, é necessária a conjunção de diversos fatores, tais como estrutura e funcionamento das escolas adequados e acesso e permanência dos estudantes. Alicerçado nas normas que regem a matéria, o governo federal presta auxílio aos estados e municípios por meio de programas suplementares, tais como os exemplificados no box a seguir.

1- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (TCU, 2016)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

O objetivo dessa assistência é contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários (infraestrutura física e pedagógica, gestão escolar e exercício da cidadania pelo controle social).

A transferência dos recursos para as escolas independe da celebração de convênio ou instrumento congênere. A fórmula de cálculo dos repasses consiste na soma de um valor fixo com um valor variável per capita. O valor fixo é estabelecido de acordo com o tipo de estabelecimento e destinado às escolas que possuem Unidades Executoras Próprias, enquanto o valor variável é calculado a partir do número de alunos da educação básica recenseados no ano anterior ao do repasse.

O programa contempla outras ações, como o PDDE Estrutura (Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo, PDE Escola), PDDE Qualidade (Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura na Escola) e PDDE Educação Integral (Mais Educação).

2- Plano de Ações Articuladas – PAR (TCU, 2016)

Outro importante mecanismo de colaboração interfederativa é o Plano de Ações Articuladas (PAR), ferramenta estratégica de planejamento, desenvolvida pelo MEC, que se utiliza de questionários para que estados e municípios identifiquem suas maiores necessidades e estabeleçam ações para enfrentá-las. O PAR objetiva qualificar e orientar tanto a demanda quanto a oferta de programas educacionais do MEC, estabelecendo novo padrão de relacionamento entre governo federal e esferas subnacionais.

O PAR é uma iniciativa do governo federal, por meio do MEC, para auxiliar estados, municípios e Distrito Federal no planejamento estratégico de suas políticas de educação, para um período de quatro anos. Cabe ao FNDE apoiar, técnica e financeiramente, os entes federados, para que formulem seus respectivos planos, avaliando as necessidades educacionais de suas redes de ensino, abrangendo, de forma sistêmica, as etapas e modalidades da educa-

ção básica. Desde seu início, em 2007, contemplou diversas ações:

- ações pedagógicas: acervos bibliográficos, formação continuada e capacitação, jornada literária, material didático, material pedagógico, material escolar, material de consumo, cursos EAD e materiais esportivos;
- ações de infraestrutura: ampliação, construção, reforma, equipamentos, ônibus rural escolar, ônibus acessível, bicicleta e capacete, equipamentos e kits de cozinha, brinquedos, quadras escolares, equipamentos de climatização, instrumentos musicais, mobiliários, computadores, projetores e *tablets*.

3- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (TCE/CE, 2015)

O financiamento da ação do transporte escolar compõe-se de recursos federais, estaduais e municipais. Os recursos federais são repassados, fundo a fundo, para os estados e municípios por meio do FNDE, pelo Pnate, com base no número de alunos da educação básica pública residentes na área rural, obtido no Censo Escolar realizado no ano imediatamente anterior ao do repasse.

O custeio do transporte escolar é tripartite, cabendo ao estado custear o transporte dos alunos da rede estadual; ao município, o dos alunos da rede municipal; e à União ajudar no custeio dos dois sistemas de ensino.

Desta forma, faz-se necessária a articulação entre esses entes federativos, no sentido de colaborarem para a implementação de medidas que contribuam para o alcance dos objetivos do programa, visando a garantir que todos os alunos residentes na zona rural que atendam aos critérios para serem transportados sejam beneficiados com o serviço de transporte escolar, favorecendo o acesso à escola e a permanência nela.

Mecanismos de coordenação horizontal

No Brasil, a cooperação entre os municípios é avaliada como baixa. O mecanismo de colaboração de maior destaque é o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). A Resolução CNE 1/2012 define o ADE como “instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território e contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação”. Esses arranjos têm grande potencial inovador para resolver problemas complexos e multifacetados, mas sua abrangência ainda permanece pequena.

Outro mecanismo adotado no sistema brasileiro são os consórcios públicos. O consórcio público é um instrumento de cooperação federativa prevista no art. 241 da Constituição, disciplinado pela Lei 11.107/ 2005 e regulamentado pelo Decreto 6.017/ 2007, que assim o define:

Art. 2º

(...)

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 2005, para **estabelecer relações de cooperação federativa**, inclusive a **realização de objetivos de interesse comum**, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; (grifado)

Os consórcios, assim como os ADEs, enquadram-se nas relações horizontais, em especial no nível dos municípios, e podem funcionar como importantes impulsionadores da capacidade local de execução das políticas. Via consórcios, os municípios podem organizar-se melhor e obter condições mais favoráveis, por exemplo, para licitações conjuntas de compras de materiais escolares.

Ademais, a coordenação horizontal pode envolver igualmente relações intersetoriais em um mesmo ente federativo, assim como interações com a sociedade civil, conforme exemplificado na próxima seção.

3.3.2 ASPECTOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSOCIADOS ÀS ETAPAS DE ENSINO

O PNE instituiu metas e estratégias associadas às etapas de ensino que demandam esforço colaborativo interfederativo. Segundo levantamento realizado por Holanda Maia (2017), 11 das 20 metas fazem menção ao regime de colaboração, em 27 estratégias distribuídas no documento. No texto do PNE, 6 dos 12 artigos tratam da colaboração, em especial o art. 7º:

Art. 7º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em **regime de colaboração**, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste plano.

§ 1º Caberá aos **gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal** a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a **cooperação entre os entes federados**, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá **regime de colaboração** específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma **instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios**.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de **instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado**.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de **arranjos de desenvolvimento da educação**. (grifado)

Educação infantil

Tomando-se como exemplo as estratégias relacionadas à meta 1 do PNE 2014-2024, é possível discernir que, mesmo com a competência prioritária atribuída aos municípios para a gestão dessa etapa de ensino, incumbe também ao governo federal e aos estados, em regime de colaboração, apoiar as seguintes iniciativas na política de educação infantil: a) estabelecer metas de expansão das redes públicas de ensino, observando os requisitos nacionais de qualidade e as peculiaridades locais (estratégia 1.1); b) promover levantamento de demanda por creche, de modo a planejar a oferta e atender a demanda manifesta por matrículas nessa etapa (estratégia 1.3); e c) auxiliar na construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública (estratégia 1.5).

Para além da cooperação interfederativa, há, também, necessidade de articulação entre áreas de governo em uma mesma base territorial, quando se trata, por exemplo, de promover a busca ativa de crianças fora da pré-escola, com participação dos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (estratégia 1.15).

Para além do PNE, há outras legislações que estabelecem atribuições ao governo federal no financiamento subsidiário da educação infantil, tais como o já citado Fundeb e as transferências por conta dos programas de transporte escolar, de alimentação escolar, do Brasil Carinhoso, entre outros.

Alguns dos documentos normativos que tratam da educação infantil no Brasil e servem de parâmetro e critério para a avaliação da governança multinível dessa política pública são:

a) Lei 9.394/1996: ressalta a obrigação constitucional-legal de a União prestar assistência técnica e financeira aos entes federados, visando ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (art. 211, § 1º, da Constituição federal e art. 9º, III, da LDB);

b) Lei 13.005/2014: instituiu o PNE 2014-2024, com metas e estratégias associadas à educação infantil que demandam esforço colaborativo interfederativo no planejamento da oferta de vagas, na construção de novas unidades escolares, na formação de profissionais da educação infantil e na efetivação de mecanismos que promovam a igualdade de acesso;

c) Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil: não se trata de uma lei, mas de publicação orientadora do MEC que estabelece padrões de referência orientadores para o sistema educacional, no que se refere à organização, à gestão e ao funcionamento das instituições de educação infantil. Explicita que a garantia do desenvolvimento pleno da criança perpassa por outras áreas sociais e instituições governamentais além da educação, conscientizando sobre a necessidade da intersetorialidade da política de educação infantil;

d) Decreto 6.494/2008: instituiu o Programa Proinfância, com fins de prestação de assistência à construção de creches e pré-escolas e aquisição de mobiliários e equipamentos para as unidades escolares;

e) Lei 12.499/2011: trata da transferência de recursos, pela União, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade apoiar a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Essa transferência, denominada EI Manutenção, destina-se a financiar novas matrículas de alunos nas escolas construídas com recursos do Programa Proinfância;

f) Lei 12.722/2012: trata da transferência de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com o intuito de apoiar financeiramente o atendimento em creches de crianças até 48 meses de idade que estejam cadastradas no Censo Escolar e sejam crianças com deficiência ou oriundas de famílias de baixa renda;

g) Lei 13.257/2016: instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, que estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, implicando o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e ser-

viços para crianças até seis anos de idade, idealmente mediante abordagem intersetorial (arts. 3º e 6º). Entre as áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância está justamente a educação infantil (art. 5º).

Acrescentam-se aos documentos normativos alguns arranjos de governança necessários ao desenvolvimento de ações intersetoriais e à atuação colaborativa entre atores e segmentos da educação infantil (Brasil, 2018; Brasil, 2017):

a) o **planejamento da expansão da oferta** de creches e pré-escolas, necessária ao cumprimento da meta 1 do PNE, que exige que os entes federados dimensionem, de antemão, a quantidade de crianças até seis anos de idade a serem atendidas pelo município (levantamento de demanda). Com esse diagnóstico, é possível planejar as metas e o apoio financeiro à ampliação das redes de forma sustentável;

b) a **formalização das responsabilidades pela busca ativa**, que é uma importante estratégia prevista no PNE para a promoção do acesso escolar das crianças em situação de vulnerabilidade, localizando e matriculando as crianças fora da rede de ensino;

c) a disponibilidade de **recursos para arcar com a ampliação e manutenção da rede**, de modo a cumprir as metas pactuadas, orientar a atuação supletiva da União por meio do Programa Proinfância e operacionalizar os diagnósticos via Plano de Ações Articuladas (PAR/MEC);

d) resolução do **passivo de obras do Proinfância** não concluídas ou com atrasos e paralisações das construções;

e) assegurar a **permanência das crianças na escola**, onde se destaca a estratégia 1.14 do PNE, que preconiza o acompanhamento da frequência escolar dos alunos da educação infantil, especialmente dos beneficiários de programas de transferência de renda.

Ensino fundamental

Assim como na educação infantil, no ensino fundamental, há menção expressa na legislação à cooperação e divisão de responsabilidades entre os entes federativos.

O ensino fundamental está estruturado sob responsabilidade compartilhada dos estados e municípios. A LDB, em seu art. 10, prevê que os estados se incumbirão de definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Públi-

co. Desta forma, a governança multinível está presente nessa etapa de ensino, e seus requisitos são passíveis de avaliação externa, como definição de responsabilidades, articulação entre entes e capacitação.

A distribuição da oferta das etapas do ensino fundamental e médio nos estados varia consideravelmente, uma vez que não há critérios para a divisão de atribuições. Levantamento do Movimento Todos Pela Educação (2018), com dados do Censo Escolar 2017, mostra que há estados em que a responsabilidade é dividida em, aproximadamente, 50% da oferta para o estado e 50% para os municípios; em outros, a proporção é de, cerca de, 30 para 70% ou até de 5 para 95%. A ausência de clareza pode gerar uma série de problemas, a saber:

Vale notar que, em grande parte desses casos, não há regra clara para essa definição de atribuições. Isso faz com que haja locais em que estados tentam impor uma municipalização da oferta, sem acordar devidamente com os municípios, enquanto, em outros locais, estado e municípios competem indiscriminadamente por matrículas. Ainda, existem diversos municípios brasileiros em que escolas estaduais e municipais proveem a mesma etapa de ensino, porém com pouco ou nenhum alinhamento pedagógico.

A governança multinível é requisito condicional para a realização da política de ensino fundamental no Brasil. Diversas estratégias do PNE e outras legislações sobre o ensino fundamental apontam para a ação integrada do poder público, afirmando que tais medidas devem ser realizadas em regime de colaboração interfederativa.

O Fundeb, conforme mencionado, também se aplica ao ensino fundamental.

A BNCC do ensino fundamental pressupõe diversos níveis de articulação com a educação infantil, como a administração da gestão do fluxo escolar e continuidade pedagógica rumo à alfabetização. Como são etapas sob responsabilidade de diferentes entes federativos, municípios, estados e Distrito Federal, processos de governança multinível são essenciais para superar a fragmentação das políticas educacionais e fortalecer o regime de colaboração entre as três esferas de governo.

Foi lançado em 2020, pelo MEC, o Programa Tempo de Aprender, voltado para a formação e valorização de professores e gestores escolares do ensino fundamental e reformulação do material didático e avaliação de alunos em fase de alfabetização. O programa é implementado por meio da adesão de estados, Distrito Federal e municípios.

Especificamente para os anos finais do ensino fundamental, em 2018, o MEC lançou o Programa Escola do Adolescente, com o objetivo de melhorar a aprendiza-

gem e combater a repetência e evasão nessa etapa de ensino. O programa fornece às escolas instrumentos e estratégias de escuta do adolescente, disponibilizados em plataforma, com ferramentas de gestão e estratégias formativas para gestores e professores. As ações focam, prioritariamente, na construção de metodologias de ensino mais atrativas aos adolescentes, por meio de plano de ação, revisão curricular e avaliação diagnóstica em língua portuguesa e matemática.

O ensino fundamental possui as seguintes associações com o PNE, relacionadas explicitamente à governança multinível:

Meta 2, estratégia 2.1 do PNE: o **MEC, em articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios**, deverá, até o final do 2º ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao CNE, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental;

Meta 2, estratégia 2.2 do PNE: **pactuar, entre União, estados, Distrito Federal e municípios**, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental.

Ensino médio

A BNCC instituiu, para o ensino médio, além de mudanças na organização curricular, a possibilidade de escolha de itinerários formativos. Essas diferentes trilhas de aprendizagem necessitam de articulação, cooperação e extensa comunicação entre União, Distrito Federal, estados e municípios para sua efetiva implementação.

A governança multinível está presente na Portaria MEC 649/2018, que instituiu o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, ao apontar para a necessidade de estabelecer ações conjuntas entre o MEC e as secretarias estaduais e distrital de educação, para apoio e fortalecimento dos sistemas de ensino na implantação da BNCC, oferta dos diferentes itinerários formativos e ampliação da carga horária de estudos. Essas ações contemplam apoio técnico, financeiro e formação continuada das equipes locais.

A proposição de componentes eletivos a constituir a matriz curricular poderá demandar adequações significativas na infraestrutura e no espaço físico das escolas, além de gerar demanda por profissionais qualificados, podendo vir a exigir articulação com instituições locais para provimento das atividades.

A boa governança multinível é fundamental para que o novo projeto de ensino médio não venha a aprofundar as desigualdades educacionais. Especialistas apontam que o financiamento é crucial nesse quesito, porque, enquanto as escolas privadas conseguem transferir o aumento dos custos para as mensalidades, a rede pública está limitada às fontes de recursos disponíveis, com cenário futuro de contenção fiscal. A questão da formação dos profissionais do magistério também é sensível, por conta da diversificação dos itinerários formativos, e demanda a reconfiguração da política de formação de professores para as novas configurações curriculares.

O Guia de Implementação do Novo Ensino Médio (Brasil, 2019), publicação conjunta do MEC e do Consed, recomenda alguns arranjos de governança que atentam para o desenvolvimento de ações intersetoriais e a atuação colaborativa entre atores e segmentos da educação:

a) **articulação de parcerias com diferentes instituições**, de modo a viabilizar a oferta de itinerários para os quais ainda não há plena capacidade física, operacional e de recursos humanos. Esses parceiros podem ser universidades e institutos federais, instituições privadas de ensino, empresas, organizações não governamentais, entre outros;

b) **diagnóstico da dinâmica territorial**, de modo que as redes mapeiem as escolas que estejam suficientemente próximas, independentemente do estado ou município de sua localização, para articular de forma mais efetiva a oferta dos itinerários formativos. Essa ação pode garantir maior possibilidade de escolha aos estudantes, sem necessariamente depender de readequação da estrutura física e do corpo docente das escolas;

c) **levantamento da capacidade financeira**, de modo que a rede conheça sua capacidade de realizar investimentos na ampliação da estrutura física das escolas e contratação de professores, entre outras ações, a fim de elaborar uma previsão orçamentária adequada aos desafios para implementação do novo ensino médio. Importante que haja articulação direta com as secretarias de fazenda, de planejamento, de obras e outros órgãos responsáveis pela execução orçamentária.

Um dos principais desafios de governança multinível na reforma do ensino médio envolve sua regulamentação, pois esse processo remete à boa articulação e colaboração entre os conselhos estaduais e distrital de educação, as secretarias de educação e as representações das instituições privadas de cada território.

No que se refere à elaboração dos novos currículos, foram submetidas à consulta pública, em 2019, doze novas propostas curriculares para o ensino médio (onze estados e Distrito Federal), que focam na Formação Geral Básica, eixo este que deve corresponder a, no máximo, 1.800 horas da carga horária e se orientar pela BNCC, com seis daquelas propostas contemplando, também, os itinerários formativos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). Após consulta pública, os documentos seguem para normatização pelos conselhos estaduais e distrital de educação e posterior homologação pelas secretarias de educação. Eram esperados avanços no novo modelo de ensino médio para 2020, no tocante à conclusão dos currículos e planos de implementação, para iniciar sua implantação gradual em 2021.

Há, ainda, duas outras questões importantes da governança multinível: o planejamento para a aquisição dos materiais associados aos itinerários formativos; e a adaptação dos sistemas avaliativos do Saeb e Enem.

Os principais documentos normativos, que regulamentam o ensino médio no Brasil e servem de parâmetro e critério para avaliação da governança multinível dessa política pública, são:

a) Lei 13.415/2017: altera a LDB, implementando as mudanças para o novo ensino médio, como o aumento da carga horária mínima, a ampliação das escolas de tempo integral e a possibilidade de que todos os estudantes da etapa escolham caminhos de aprofundamento dos seus estudos;

b) Lei 13.005/2014: instituiu o PNE 2014-2024, com metas e estratégias associadas ao ensino médio que demandam esforço colaborativo interfederativo, a exemplo do comando da estratégia 3.1, que trata da institucionalização de programa nacional de renovação do ensino médio, visando a garantir a aquisição de equipamentos e laboratórios, produção de material didático específico, formação continuada de professores e articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;

c) Portaria MEC 649/2018: institui e estabelece diretrizes e parâmetros para o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, destinado a apoiar as redes de ensino com suporte técnico e financeiro para implementação das mudanças do novo ensino médio;

d) Portaria MEC 1.023/2018: estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a realização de avaliação de impacto do EMTI e seleção de novas unidades escolares para o programa;

e) Portaria MEC 1.024/2018: define diretrizes de apoio financeiro, por meio do PDDE, às unidades escolares pertencentes às redes participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e unidades escolares participantes da avaliação de impacto do programa EMTI.

3.3.3 ASPECTOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSOCIADOS AOS FATORES CRÍTICOS DOS INDICADORES EDUCACIONAIS

A governança multinível também está associada aos fatores críticos dos indicadores educacionais. Tomando-se como exemplo o ensino em tempo integral, trata-se de fator crítico que requer um conjunto de medidas, para além da simples ampliação da jornada escolar diária. Exige-se dos sistemas de ensino elaboração de projeto pedagógico diferenciado, formação de profissionais, infraestrutura e materiais adequados.

Para viabilizar a educação integral, o PNE 2014-2024 propõe estratégias que dependem da efetiva colaboração interfederativa:

- Estratégia 6.1: promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o ano letivo, com ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;
- Estratégia 6.2: instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou situação de vulnerabilidade social;
- Estratégia 6.3: institucionalizar, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos; produção de material didático; e formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

Outro exemplo é o **transporte escolar**. O Pnate compõe-se de recursos federais, estaduais e municipais. Os recursos federais são repassados, fundo a fundo, para os estados e municípios por meio do FNDE, pelo Pnate, com base no número de alunos da educação básica pública residentes na área rural, obtido no

Censo Escolar realizado no ano imediatamente anterior ao do repasse. O custeio do transporte escolar é tripartite, cabendo ao estado custear o transporte dos alunos da rede estadual, ao município, dos alunos da rede municipal e à União, ajudar no custeio dos dois sistemas de ensino.

Desta forma, faz-se necessária a articulação entre esses entes federativos, no sentido de colaborarem para a implementação de medidas que contribuam para o alcance dos objetivos do programa. Elencam-se alguns pontos para orientar a análise:

- transversalidade da política: dependência de outras ações governamentais nas áreas de infraestrutura, assistência social, emprego/renda, dentre outras;
- planejamento: rotatividade dos gestores e suas funções, dificuldade de fiscalizar a ação dos prestadores de serviço, dificuldade de definir e estimar os custos referentes ao serviço, capacitação insuficiente dos gestores responsáveis pelo planejamento da política;
- regulamentação e capacidade local: ausência de regimentos municipais, dificuldade de os gestores definirem os beneficiários da política, ausência de uma normativa quanto à distância mínima de atendimento, ausência de regras no embarque e desembarque dos alunos, dificuldade de redigir trâmites técnicos e jurídicos de processos licitatórios;
- transparência/monitoramento: falta de transparência na prestação do serviço, dificuldades de acesso aos documentos municipais do transporte escolar, quebra da série histórica das informações e inexistência de dados secundários.

Outros fatores associados a acesso e proficiência podem ser analisados à luz dos componentes da governança multinível: a infraestrutura escolar, com financiamento e execução de obras em diferentes fontes; formação do professor, que recebe apoio federal, mas exige gestão da rede escolar local; alimentação escolar, por meio dos programas federais de função supletiva e participação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

A análise realizada nesta seção, como parte da metodologia de seleção de ações de controle em políticas descentralizadas, teve o fito de lançar luz sobre os aspectos essenciais que mereceriam investigação aprofundada no curso de fiscalizações com o uso do Referencial para Avaliação da Governança Multinível em Políticas Descentralizadas. Orienta-se, assim, o auditor, para que defina as ações e os objetos de controle tendo por base o estreitamento de escopo viabilizado pelos passos anteriores da metodologia, em especial, a análise dos indicadores.

3.4 CONSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE

Em síntese, a análise da política educacional desenvolvida nesta narrativa, nas seções 3.1 a 3.3, partiu de problemas centrais e explorou os riscos do não tratamento deles, bem como fatores associados e elementos de governança multinível que impactam a entrega adequada da política aos cidadãos.

Partindo-se da compreensão dos fatores associados à educação, como complemento ao painel de indicadores e à análise qualitativa, é possível completar a sequência de objetivos apresentados na introdução deste documento:

Quadro 20 – Metodologia: sequência de uso dos instrumentos

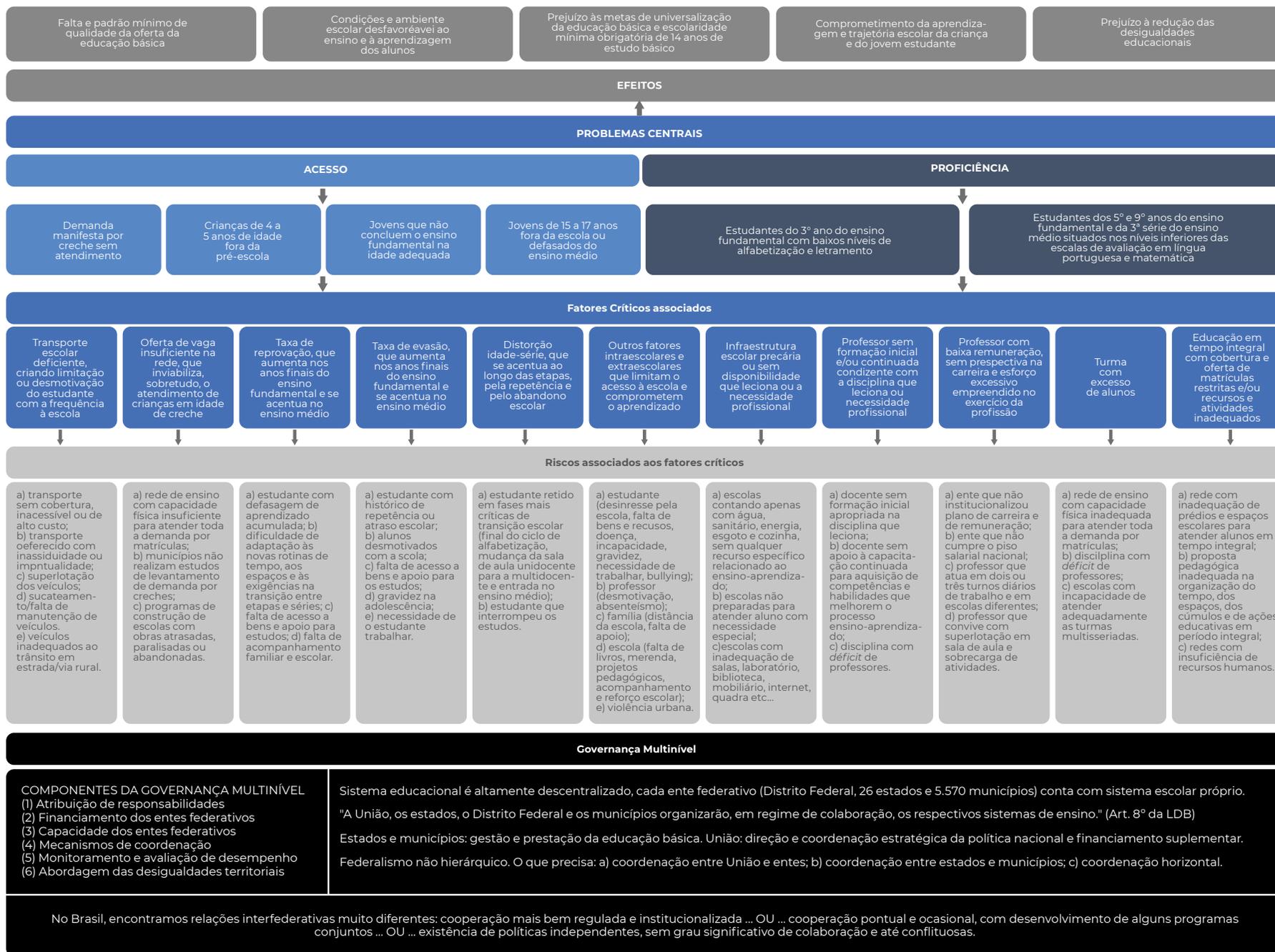
Passos	Objetivo	Questão a ser respondida	
1º passo	Conhecer desenho da política educacional e relações entre fatores	Qual o modelo lógico explicativo da política educacional no Brasil?	Modelo lógico
2º passo	Identificar etapas de ensino com baixos resultados	Quais são os problemas mais críticos da educação e que, portanto, exigem atenção mais imediata do controle externo?	
3º passo	Identificar municípios com baixos resultados nas etapas identificadas no passo anterior	Onde estão situados tais problemas?	Painel de indicadores
4º passo	Identificar indicadores de insumo e processo deficientes nos municípios identificados no passo anterior	Quais fatores estão influenciando o mau desempenho?	
5º passo	Identificar riscos associados aos fatores mapeados, outros elementos não apontados no painel e aspectos relevantes da governança multinível.	Quais são os riscos específicos relativos a alunos, escolas e governança que podem orientar a fiscalização dos municípios selecionados?	Narrativa

Fonte: Elaboração própria.

A figura a seguir sintetiza todos os elementos descritos nas seções anteriores, de modo a facilitar uma visualização global das relações estabelecidas. Ressalva-se, novamente, que as relações estão pautadas em estudos empíricos, em fiscalizações realizadas e na literatura especializada no tema, não se pretendendo exaurir ou concluir o tema.

Evidentemente, haverá casos em que os indicadores apontarão para um conjunto de problemas críticos, que sugerirão, então, investigação mais abrangente da etapa de ensino ou do município. Nesses casos, vale a pena sugerir uma fiscalização de natureza operacional com escopo ampliado, para cobrir os vários fatores que impactam o acesso ou a proficiência.

Figura 25 – Síntese dos problemas e suas associações com fatores, riscos e governança multinível



Complementarmente aos resultados do painel e da narrativa, pode-se aprofundar as análises obtidas com base em critérios de risco, relevância, materialidade e agregação de valor, conforme as orientações das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

É possível, igualmente, que, antes de se definir o escopo da fiscalização e seus objetos de análise, seja necessário aprofundar o entendimento sobre o tema. Para tanto, recomenda-se o Roteiro de Levantamento e Manual de Auditoria Operacional, ambos publicações do TCU, com orientações para a etapa de seleção de fiscalizações.

O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (Apêndi-

ce B desta publicação) serve como base teórica para a análise inicial das possibilidades de ações. Oferece um lastro conceitual para um olhar voltado ao controle externo das especificidades das políticas descentralizadas brasileiras.

Por fim, os TCs, após análises individuais ou conjuntas, de município(s), região(ões) ou mesmo da realidade nacional de determinada etapa de ensino, podem optar por realizar auditorias coordenadas, por meio de planejamento conjunto na Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas (Apêndice C desta publicação).



B

Apêndice B

Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas



Introdução

1.1. CONTEXTO E OBJETIVO DO REFERENCIAL

As auditorias operacionais têm o potencial de impulsionar e induzir melhorias nas ações dos governos em todos os níveis. No caso das políticas públicas descentralizadas, envolvendo diversos níveis de governo, o sistema em que essas políticas estão operando abre a oportunidade para que os tribunais de contas (TCs) brasileiros incluam questões e procedimentos de análise da governança multinível em suas fiscalizações. A forma como o sistema da governança multinível se estrutura e as condições e o ambiente em que ele funciona afetam o desenho, as entregas e os resultados das políticas públicas descentralizadas. Em razão da repartição de competências, a fiscalização dessas políticas é compartilhada por mais de um TC.

O propósito deste referencial se insere no contexto específico das políticas descentralizadas, apresentando conceitos, componentes, critérios e ferramentas úteis à compreensão e avaliação da governança multinível. Essa perspectiva da governança pública é exercida não a partir da hierarquia nas relações entre atores públicos, mas, sim, com base em coordenação, cooperação e coerência de propósitos que contribuem para o êxito das políticas com impacto em diferentes níveis territoriais.

O referencial serve como documento de referência, indutor para o trabalho cooperativo e integrado entre os TCs, favorecendo uma compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil. Ao mesmo tempo, a integração dos TCs lhes possibilita recomen-

dar, aos governos subnacionais, medidas preventivas e corretivas uniformes para as dificuldades comuns de governança multinível.

O referencial é aplicável a qualquer setor de política pública descentralizada, com diversos exemplos de questões e procedimentos obtidos de fiscalizações realizadas pelos TCs, trazidos ao final desta publicação. A análise da governança multinível pode ser realizada em momentos distintos de uma fiscalização: a) na fase de seleção, em que acontece o processo de escolha da área temática e do objeto a ser avaliado, levantando e conhecendo aspectos de governança multinível da política estudada; b) na fase de planejamento, em que se define escopo da fiscalização, problema, questões, critérios e métodos de investigação que se deseja abordar, quanto aos aspectos mais críticos de governança multinível do objeto selecionado; c) na fase de execução, em que acontece o processo de coleta e análise de dados, com fins de evidenciação das fragilidades e oportunidades de melhoria da governança multinível do objeto fiscalizado.

1.2. DIFERENTES ENFOQUES DA GOVERNANÇA PÚBLICA E ESPECIFICIDADES DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado apresentou novos paradigmas para a administração pública, entre eles o de aumentar sua governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de implementar políticas públicas, enfatizando conceitos associados à eficiência, à flexibilidade e ao gerencialismo na entrega de serviços ao cidadão (BRASIL, 1995)¹.

¹ O Plano foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em 1995. A reforma tinha por base o diagnóstico de crise fiscal e do modelo de administração burocrático, apresentando-se, como alternativa para racionalizar o funcionamento da máquina governamental, o modelo denominado Administração Pública Gerencial (ou Nova Gestão Pública), definindo como objetivos gerais: aumentar a governança do Estado; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; e transferir da União para os esta-

No âmbito do controle, o termo governança aparece nos Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público (ISSAI 100) e nos Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho (ISSAI 300), este afirmando que a auditoria operacional tem como um de seus objetivos o de promover a boa governança pública. Afirmações semelhantes constam, também, dos princípios fundamentais de auditoria financeira e de conformidade (ISSAI 200 e ISSAI 400, respectivamente).

A percepção de governança pública está associada à combinação de dois elementos: capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades em que atua diretamente e nas relacionadas à regulação das políticas públicas; e criação de canais institucionais de mobilização e envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Com entendimento semelhante, Diniz (2001) também aponta para dois elementos constitutivos da governança pública, descrevendo-a tanto como a capacidade de os governos implementarem políticas públicas e alcançarem metas coletivas quanto como a capacidade de colaboração entre atores diversos, transparência e *accountability* da atuação governamental. Para Peters (2012), a ideia de governança está associada aos meios para conduzir e obter os recursos necessários à implementação das ações coletivas nas sociedades contemporâneas, cabendo a realização desse papel, principalmente, ao setor público, por meio de suas instituições. Essa implementação de ações coletivas envolve a interação de vários atores, nos diversos níveis, e nas diversas esferas de governo e fora dele também.

Para fins de atuação do controle externo, adota-se, neste referencial, o recorte conceitual das duas vertentes da governança pública definidas pela OCDE em 2020, que são a governança monocêntrica e multinível.

Na governança monocêntrica, tem-se como abordagem que o governo central exerce a autoridade do poder político de forma tradicional e hierárquica, estabelecendo, por decisão própria, a agenda da sociedade e implementação das políticas. Trata-se de modelo de governança cuja jurisdição das políticas é imposta de cima para baixo, numa perspectiva de comando e controle, com poder restrito dos governos subnacionais e baixos níveis de colaboração².

Ao contrário da governança monocêntrica, a gover-

nança multinível ocorre quando não há competência exclusiva ou hierarquia estável de autoridade. Os recursos vitais da governança multinível são os vínculos que conectam os níveis de governo, o que lhes exige entrelaçamento, para execução de suas atribuições. Portanto, a governança multinível se assenta na colaboração interfederativa, em que há partilha de responsabilidades entre diferentes atores.

A governança multinível tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas (formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação). Na legislação brasileira, seu propósito maior pode ser extraído de excerto do art. 2º da Lei 13.089/2015: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015)³.

O conceito de governança multinível apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações tecidas nos diversos níveis governamentais, pois representa uma tentativa de compreender o desenvolvimento de novas formas de governança, com o olhar voltado para diferentes realidades territoriais.

O desenvolvimento do resultado comum esperado pela política descentralizada, por ser de longo prazo, requer recursos e compromissos contínuos nas instâncias multiníveis. Assim, deve-se identificar recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que os municípios possuem diferentes níveis de recursos e capacidades institucionais e administrativas (GAO, 2005).

1.3. GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS: ABORDAGEM DO CONTROLE

A governança multinível enfatiza os arranjos institucionais das políticas públicas descentralizadas. A heterogeneidade das políticas públicas descentralizadas indica que a governança multinível adquirirá configurações diferenciadas em cada política, considerando seus res-

dos e municípios as ações de caráter local.

2 Neste referencial, utilizam-se os termos cooperação e colaboração como sinônimos, sem o apego jurídico ao significado que a Constituição federal possa lhes ter atribuído. No âmbito da gestão das políticas públicas descentralizadas, embora a literatura acadêmica estabeleça distinções, cooperação, colaboração, coordenação, articulação e integração são termos que remetem a requisitos da boa governança multinível entre a Administração federal, estadual e municipal, tendo em vista que as políticas descentralizadas exigem interdependência e harmonização da atuação dos entes federados em buscar o desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

3 Neste referencial, associa-se o termo governança interfederativa a governança multinível, optando-se pelo uso deste em face do seu uso recorrente na literatura acadêmica, por especialistas, pela OCDE e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), que serviram de referência para elaboração deste documento.

pectivos ciclos, variando conforme o respectivo quadro normativo e institucional. O sistema de governança multinível poderá, portanto, indicar formas diferentes de intersectorialidade e colaboração interfederativa e de interação com a sociedade civil.

O foco nesse aspecto da governança é de fundamental relevância para que os TCs realizem avaliações mais abrangentes da ação governamental realizada por meio das políticas descentralizadas, na medida em que a articulação entre União, estados e municípios se apresenta como fator determinante para o êxito dessas políticas.

Considerando as convergências que a literatura apresenta na conceituação e explicação dos aspectos associados à governança multinível e tendo em vista a aplicação do presente referencial ao controle externo das políticas públicas descentralizadas, adota-se a seguinte definição:

Compreende a interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. Ao observar essas interações, é importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular para as políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal e à gestão financeira, bem como às atribuições de responsabilidades, às capacidades operacionais e aos pro-

cessos regulatórios envolvidos, conforme o marco jurídico institucional de cada política (OCDE, 2019).

1.4. DESENVOLVIMENTO DO REFERENCIAL

O referencial é fruto do Projeto Integrar, resultante de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Atricon e pelo IRB, que visa a aprimorar o controle externo das políticas públicas descentralizadas, com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível.

Este documento é uma evolução de três referenciais anteriores publicados pelo TCU: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2013); Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014); e Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016). Neste trabalho, enfatiza-se a perspectiva vertical de análise da governança, centrando-se nos componentes estruturantes que traduzem os principais desafios da coordenação interfederativa no Brasil.

Para desenvolvimento deste material, foi utilizado, como ponto de partida, o modelo conceitual e analítico sugerido pela OCDE para avaliação da governança multinível, que se baseou em dez fatores-chave para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente (OCDE, 2020), conforme ilustra a figura a seguir.

Figura 1 – Dez diretrizes para implementar a descentralização

- Esclarecer as responsabilidades atribuídas a diferentes níveis governamentais
- Certificar que todas as responsabilidades estão suficientemente financiadas
- Fortalecer a autonomia fiscal subnacional
- Oferecer suporte à capacitação subnacional
- Oferecer suporte à cooperação interjurisdicional
- Construir mecanismos de coordenação entre níveis de governo
- Fortalecer a governança inovadora e experimental e promover o engajamento dos cidadãos
- Permitir e aproveitar ao máximo os arranjos de descentralização assimétrica
- Melhorar a transparência, a coleta de dados e o monitoramento de desempenho
- Fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional e reduzir as disparidades territoriais

Fonte: OCDE, 2020. Baseado no documento *Making Decentralization Work* (OCDE, 2019).

A descentralização pressupõe o redirecionamento da implementação da política para agentes e territórios subnacionais. Esse processo cria perspectivas de empoderamento local na gestão das políticas públicas, mas, em contrapartida, também exige maior grau e novos mecanismos de coordenação e cooperação do sistema federativo.

Um programa ou uma ação de governo que instrumentaliza política descentralizada apresenta responsabilidades pela prestação do serviço compartilhadas entre diferentes órgãos e entidades, situados em diferentes territórios, com a característica marcante de que não existe responsável único pelos resultados. O sistema federativo brasileiro, marcado por expressivas desigualdades estruturais, impõe aos entes subnacionais diferentes condições e desafios para se criar estruturas administrativas capazes de gerir adequadamente esses programas e essas ações.

Ao verificar os resultados de uma política descentralizada, os TCs precisam estar atentos a eventuais falhas cometidas no processo de descentralização, de forma a contemplar, no escopo de auditoria, questões que investiguem a existência e o funcionamento de mecanismos interfederativos de governança, geralmente analisados no âmbito específico de um programa ou uma ação de governo em que se encontra instrumentalizada a política.

A partir desse modelo inicial, foram agregados novos elementos encontrados em outras referências nacionais e estrangeiras consultadas, além da opinião de especialistas e experiências de trabalho de auditorias coordenadas em políticas descentralizadas feitas pelos TCs brasileiros, de modo a abranger variedade considerável de referências para caracterizar o que é a boa governança multinível em políticas públicas.

Com base nessas referências, foram definidos seis componentes como base do modelo de avaliação da governança multinível, tratados com detalhe no capítulo 3 deste referencial: 1) Atribuição de Responsabilidades; 2) Financiamento de Responsabilidades; 3) Capacidade dos Entes Federativos; 4) Mecanismos de Coordenação; 5) Monitoramento e Avaliação de Desempenho; 6) Abordagem das Desigualdades Territoriais.

Deste modo, ao formular questões para avaliar um ou mais componentes da governança multinível, as auditorias deverão examinar interações e condições estabelecidas para a efetividade das políticas idealizadas e implementadas, especialmente em territórios cuja relação se desenvolva sob a lógica descentralizada, analisando-se as relações de poder que transcendem

a órbita verticalizada do Estado e encontrando, na sociedade civil e em agentes econômicos, atores capazes de influenciar a concretude das mais diversas políticas públicas (OCDE, 2020).

1.5. FORMA DE UTILIZAÇÃO DO REFERENCIAL

A aplicação deste referencial deve levar em consideração as particularidades de cada política pública e do objeto que vier a ser delimitado pela auditoria, a exemplo da implementação de programa ou ação específica, das condições de oferta de determinado serviço ou da execução de uma atividade governamental. Antes de selecionar o componente da governança multinível que se deseja avaliar, é essencial que se conheça o marco regulatório da política, o ambiente institucional em que ela opera e as condições e os problemas recorrentes que afetam sua organização e seu funcionamento.

O escopo desse levantamento prévio deve observar os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público:

Os auditores devem obter um entendimento da natureza da entidade ou do programa a ser auditado. Isso inclui entender os objetivos relevantes, as operações, o ambiente regulatório, os controles internos, o sistema financeiro e outros sistemas e processos de negócio, pesquisando as potenciais fontes de evidência de auditoria. O conhecimento pode ser obtido a partir de interação regular com a administração, os responsáveis pela governança e outras partes interessadas. Isso pode significar consultar especialistas e examinar documentos, incluindo estudos anteriores e outras fontes, a fim de obter um entendimento abrangente do objeto a ser auditado e seu contexto. (ISSAI 100/45, 2013)

As informações para compreender o ambiente de governança multinível da política fiscalizada podem ser obtidas mediante a aplicação de diversas técnicas, sendo as mais utilizadas pelas equipes de auditoria a análise documental e realização de entrevistas ou aplicação de questionários com gestores públicos e especialistas

A análise *stakeholder* (identificar os principais atores interessados), a Análise SWOT (identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto fiscalizado e oportunidades e ameaças do ambiente externo) e o Diagrama de Verificação de Risco (identificar riscos e conhecer a capacidade organizacional para seu gerenciamento, a partir das fraquezas e ameaças apontadas na Análise SWOT) são técnicas de diagnóstico reco-

mendadas para auxiliar na sistematização das informações relativas à governança multinível do objeto fiscalizado e identificação dos componentes prioritários de análise⁴.

A observância a esses procedimentos permitirá que a equipe de auditoria identifique a importância relativa que cada um dos seis componentes de avaliação da governança multinível possui na política e, consequentemente, fundamente melhor a priorização e delimitação dos componentes que serão objeto de avaliação. Também há que se levar em consideração os resultados das fiscalizações anteriormente realizadas na política, de modo a direcionar a atuação

do TC para o estudo de componentes de governança multinível pouco explorados ou que sofreram alterações em aspectos importantes da sua estrutura ou do seu modo de operacionalização.

A avaliação da governança multinível em políticas públicas descentralizadas se insere no contexto das auditorias operacionais (ou de desempenho), requerendo que os membros da equipe designada para essa avaliação tenham, preliminarmente, conhecimento dos manuais e documentos técnicos de referência para essa modalidade de auditoria e, se possível, tenham sido capacitados para a realização desse tipo de trabalho.

⁴ Orientações sobre a aplicação dessas técnicas podem ser consultadas nos documentos Técnica de Auditoria Análise Stakeholder (TCU, 2002) e Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria (TCU, 2010), disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>.

Referencial conceitual da governança multinível

2

2.1. GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

A teorização da governança multinível surge a partir do processo relacional entre a União Europeia e os vários sistemas políticos dos seus Estados-Membros, onde políticas públicas comumente operam sob múltiplas jurisdições. Estudos teóricos passam a analisar a governança para além do seu aspecto organizacional, criando uma perspectiva multinível de governos, pelo fato de que as fronteiras entre os domínios internos dos Estados-Membros e o domínio europeu das políticas públicas têm sido progressivamente atenuadas. Nesse contexto, a teoria da governança multinível busca compreender e explicar o sistema de negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais, a partir de uma autoridade que está mais dispersa verticalmente, com diferentes esferas de influência (MONTEIRO; HORTA, 2018; CASTRO, 2014).

Alargando-se essa noção de organização do poder para além das relações que ocorrem entre agentes no âmbito interno de um determinado território, a compreensão do que seja a governança multinível passa a identificar-se com a interação entre todos aqueles ní-

veis de governo que influenciam a constituição e implementação de políticas.

Existe uma relação intrínseca entre descentralização e governança multinível. Ambas operam sob os mesmos temas, mas os conceitos são distintos. A governança multinível deve ser vista como o complexo processo de interações contínuas que opera entre vários níveis de governo. A descentralização deve ser vista como o desenho da política pública quanto à delegação de poder, nos aspectos político, administrativo e fiscal.

É na delegação de poderes que reside o conceito de descentralização. Segundo a OCDE (2019), a descentralização consiste na transferência de uma série de poderes, responsabilidades e recursos do governo central a governos subnacionais que possuem algum grau de autonomia, como estados ou municípios, no caso do sistema federativo brasileiro.

De acordo com Abrucio (2005), a descentralização é um processo eminentemente político, em que ocorre a distribuição territorial da autoridade em direção aos governos subnacionais, criando aumento do poder político, fiscal e administrativo desses níveis de governo, mudando a agenda e atribuição de responsabilidades e buscando maior empoderamento dos atores sociais

locais no processo decisório sobre políticas públicas. O grau adequado de descentralização varia de acordo com contextos e capacidades locais.

Em virtude da descentralização, novas habilidades e capacidades são requeridas dos governos subnacionais, especialmente quanto à capacidade de coordenar as responsabilidades compartilhadas entre diferentes níveis de governo. A esse respeito, Abrucio (2005) destaca que a descentralização exige a construção de capacidades político-institucionais, tanto do governo central quanto dos governos subnacionais: ao governo central cabe exercer a coordenação geral das ações e fornecer auxílio técnico e financeiro aos níveis subnacionais, enquanto que aos entes subnacionais cabe aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de *accountability* democrática. Para que a descentralização promova melhoria do desempenho da gestão pública, é muito importante que se desenvolvam boas estruturas e capacidades administrativas e financeiras dos governos subnacionais.

O conceito de descentralização é multidimensional, abrangendo, ao menos, três dimensões, que, embora distintas, são complementares e interdependentes. A dimensão política (descentralização política) diz respeito à distribuição de autoridade política ou capacidade eleitoral entre os diferentes níveis de governo, do nível central para os periféricos. Refere-se, ainda, à forma como os administradores subnacionais são selecionados, por nomeação ou eleição, o que pode fortalecer a democratização do poder.

A dimensão política (descentralização política) diz respeito à distribuição de autoridade política ou capacidade eleitoral entre os diferentes níveis de governo, do nível central para os periféricos. Refere-se, ainda, à forma como os administradores subnacionais são selecionados, por nomeação ou eleição, o que pode fortalecer a democratização do poder.

A dimensão administrativa (descentralização administrativa), por sua vez, trata da transferência de competências e funções para administrar ou prestar serviços públicos entre as esferas de governo. Observa-se, geralmente, a transferência das funções de planejamento, financiamento e tomada de decisões aos níveis subnacionais, a fim de melhorar a eficácia, eficiência e transparência de algumas funções públicas.

A dimensão fiscal (descentralização fiscal), por fim, envolve a delegação de responsabilidades financeiras aos entes subnacionais, seja garantindo recursos para a execução dos serviços, por meio de arrecadação própria de tributos ou transferências obrigatórias intergo-

vernamentais, seja concedendo autonomia para decidir como utilizar os recursos financeiros.

No Brasil, após a Constituição federal de 1988, houve forte tendência pró-descentralização, com a inclusão dos municípios como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e fiscal, ao lado da União e dos estados. O texto constitucional, no art. 23, trouxe vasto rol de competências compartilhadas entre as esferas de governo, em diversas áreas da política pública, como saúde, assistência social, cultura, educação, proteção ao meio ambiente, moradia e saneamento básico

A prestação dos serviços públicos com qualidade e eficácia está diretamente relacionada à maneira pela qual tanto a descentralização quanto o sistema de governança multinível estão projetados e implementados, sendo ambos fundamentais para alcançar os resultados sociais e políticos almejados.

No contexto dos países federados, a governança multinível é indispensável para o cumprimento dos objetivos das políticas públicas descentralizadas, sobretudo quando existem relações financeiras diretas entre esses entes e estão presentes disparidades sociais e territoriais entre as regiões, notadamente como ocorre no caso brasileiro.

O esforço de coordenação e regulação das relações e interações entre os diversos *stakeholders*, por meio da governança multinível aprimorada, pode mitigar os impactos das assimetrias de informação, decorrentes da descentralização e própria elaboração de determinada política pública, além de ajudar na melhor alocação dos recursos para atender aos objetivos precípuos dessa política. Nesse contexto, ganha importância a partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis de poder na gestão de todo o ciclo da política pública, bem como a estrutura fiscal, a gestão financeira e as capacidades técnicas que afetam os resultados das políticas descentralizadas no nível subnacional em particular (OCDE, 2020).

Lotta e Favareto (2016) destacam três aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisam ser enfrentados: a) ineficácia da pactuação federativa, na medida em que não consegue gerar estruturas e incentivos adequados à organização de atribuições e capacidades das três esferas de governo; b) cultura setorial autonomizada das esferas governamentais, que ocasiona perda de oportunidades de sinergia e emperra a integração de esforços; c) descon sideração das especificidades e estruturas sociais territoriais, fazendo com que as esferas subnacionais sejam meros repositórios de investimentos.

A descentralização impõe que se observe a política pública sob a perspectiva analítica do componente “território”, principalmente quando ela apresenta indicadores de resultados muito diferenciados nos vários municípios em que é implementada, o que sugere que há fatores locais que estão a condicionar a eficácia e eficiência dos gastos públicos (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para que as ações governamentais tenham sucesso, é preciso considerar as realidades administrativas locais e formas de mobilização da pluralidade de atores sociais com interesses na política (MARTINS, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016). A fragmentação no compartilhamento de competências, por vezes, gera indefinições de responsabilidades e provoca conflitos entre os atores (OCDE, 2020).

2.2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO VERTICAL, HORIZONTAL E COM A SOCIEDADE CIVIL

Fatores que podem condicionar as relações colaborativas entre os atores interessados

A efetividade de um sistema de governança multinível repercute na forma como as políticas públicas descentralizadas são formuladas e implementadas e nos resultados alcançados pelos governos (OCDE, 2020). De forma similar, um sistema de governança multinível influencia e é influenciado pelos vínculos e pelas relações concretamente estabelecidos entre os entes federativos e atores interessados nos resultados das políticas.

No caso brasileiro, as escolhas indicadas na Constituição de 1988 e em normas decorrentes, acerca da distribuição de competências, condicionam essas relações, sobretudo pela alta fragmentação entre governo central (União) e governos subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) (BRASIL, 1988). O ângulo relacional da questão importa, porque “as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos” são muito impactadas pela “forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas” (ARRETCHE, 2002, p. 434).

As relações entre atores são afetadas pelas estratégias de regulação das políticas. A regulação suscita a possibilidade de se fixarem modelos de intervenção com regras flexíveis quanto aos processos e com maior foco nos resultados, trazendo “a ideia de que uma política proposta por um governo central, ou federal, por exemplo, não define tudo de antemão, mas que há espaço para ajustamentos que dependem das situações concretas de relação entre esse governo e as instâncias

subnacionais” (FARENZENA; MARCHAND, 2013). Por isso, mecanismos de governança multinível devem ser flexíveis e adaptáveis, pois se sujeitam a alterações em razão de variações nos contextos políticos, administrativos e financeiros dos territórios em que a governança se insere (OCDE, 2020).

As políticas se ligam à noção de “mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013, apud BRASIL, 2014), o que reforça a ideia de que a articulação é condicionada, em grande parcela, pela soma de capacidades técnicas e financeiras e pelos padrões organizacionais dos atores (OCDE, 2020).

Os processos de articulação e ação conjunta entre os atores podem ser condicionados: a) pelas normas sobre o compartilhamento de competências entre os governos central e subnacionais; b) pelas estratégias de regulação dos processos e resultados esperados das políticas; c) pelos contextos dos territórios e de suas forças sociais; e d) pelas capacidades técnicas e financeiras e pelos padrões organizacionais dos atores envolvidos nas políticas.

Considerando que as regras e instâncias das políticas são heterogêneas e possuem “características específicas, em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, dos distintos papéis existentes e do momento em que o envolvimento acontece” (LOTTA; VAZ, 2015), é relevante que os TCs analisem quais fatores favorecem ou condicionam a articulação entre os atores públicos e privados, que necessitam atuar de forma colaborativa para o êxito da política.

Integração vertical, horizontal e com a sociedade civil

A literatura identifica três formas de integração e três conjuntos de atores que interagem no ambiente multinível de políticas públicas. Em síntese, a governança multinível abrangeria os processos que visam à integração: a) vertical, entre os governos de diferentes esferas nacional e subnacional; b) horizontal, entre os entes federativos da mesma esfera governamental, com menção à importância da coerência interna entre órgãos e entidades de um mesmo ente federativo; e c) entre os entes governamentais e a ampla variedade de atores externos de sua estrutura que se interessam pelos resultados das políticas públicas (OCDE, 2020).

Essas categorias decorrem, em alguma medida, da configuração da descentralização e sua consequente lógica para realocação dos “núcleos de poder” em “três perspectivas: da administração direta para a indireta, entre os níveis de governo e do Estado para a sociedade civil” (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Nas políticas descentralizadas, a integração vertical se materializa por meio da divisão de competências e responsabilidades entre o governo nacional e os governos subnacionais, por via legislativa ou contratual. A integração horizontal representa o movimento para fora da estrutura estatal, o que tem favorecido a emergência de conjunto significativo de novos movimentos sociais e organizações que estão cada vez mais envolvidos no ciclo da política pública, assumindo papel cada vez mais relevante na definição das agendas políticas. (Monteiro e Horta, 2018)

Podem ser aqui destacados exemplos de mecanismos que viabilizam a integração entre atores públicos e privados:

- para a integração vertical (entre governos de diferentes esferas), têm-se os arranjos que decorrem de obrigações constitucionais ou legais. Exemplos: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e instrumentos de pactuação voluntária, como os convênios para repasse de recursos condicionados ao alcance de metas;
- para a integração horizontal (entre entes federativos da mesma esfera), há instrumentos para regionalização interestadual ou intermunicipal. Exemplo: consórcios públicos;
- para a integração horizontal (entre setores de políticas ou intersectorialidade), podem-se criar instâncias específicas de planejamento integrado e diálogo permanente. Exemplo: programas de busca ativa escolar que integram setores da educação, saúde e assistência social).

Não é simples a implantação de mecanismos em prol da integração dos atores da política, sendo os altos custos de transação e a competição por recursos exemplos relevantes de barreiras para que a integração entre atores públicos e privados de fato aconteça (OCDE, 2020). Mesmo no caso dos bem-sucedidos sistemas de políticas, “persistem alguns problemas, entre os quais a dificuldade de se montar um modelo regionalizado mais efetivo e eficiente” (ABRUCIO et al., 2013, p. 150-152).

PAPEL DO CENTRO DE GOVERNO

Os mecanismos de coordenação do sistema de governança multinível devem ser fortalecidos por uma atuação eficaz do centro de governo, dada sua capacidade de orientar o desenvolvimento e a implementação de políticas, por meio de papel de apoio e consultoria para governos subnacionais e partes interessadas não governamentais (OCDE, 2020).

Em 2016, o TCU publicou o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, identifican-

do e consolidando boas práticas nacionais e internacionais afetas a essa perspectiva de governança pública. O quadro analítico daquele referencial apresenta quatro mecanismos – estratégia, coordenação, supervisão e transparência – necessários para que as funções de governança de centro de governo sejam executadas de forma satisfatória.

O fortalecimento dos centros de governo é requisito necessário para todos os entes da Federação, a fim de se garantir o bom funcionamento do sistema de governança multinível.

A existência de um centro governamental forte e consolidado é essencial para facilitar a coesão entre políticas e programas do governo e coordenação produtiva entre partes interessadas que atuam no processo de políticas públicas. (Olacefs, 2018)

Esse cenário tem sido reforçado, por exemplo, com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), em vista de a complexidade e amplitude dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) exigirem maior coordenação institucional e definição de responsabilidades. Nesse contexto, mecanismos de coordenação robustos são essenciais para garantir a coerência das políticas.

O centro de governo atuante favorece a coerência da política pública em todas as suas etapas, pela participação integrada de atores, e pode oferecer, estrategicamente, a promoção de mecanismos que contribuam para a transparência e o fortalecimento da legitimidade das decisões envolvidas nas etapas de uma política pública.

Os governos têm de gerenciar negociações políticas complexas para aprovação e implementação das políticas prioritárias, o que requer o fortalecimento da capacidade institucional do Estado para alcançar resultados e entregar serviços (BRASIL, 2016). Cabe lembrar que a coordenação não significa instituir controle central e eliminar a autonomia de ministros no desenvolvimento de políticas, mas fazer com que diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (BRASIL, 2016). Na medida em que os centros de governo não se mostram suficientemente fortalecidos, os diálogos tendem a ser setoriais, em uma mesma esfera de governo.

ANÁLISE DOS PROCESSOS RELACIONAIS

A análise das relações estabelecidas entre atores públicos e privados favorece a produção de diagnósticos sobre efeitos negativos de comportamentos não colaborativos e evidências acerca de lacunas, sobreposições e duplicações de responsabilidades.

Para essa análise, deve-se observar que atores estatais e não estatais podem participar de todo o ciclo da política pública, mas a natureza da relação e o grau de integração modificam-se, de acordo com a etapa (LOTTA; VAZ, 2015). Em se tratando das etapas de elaboração, implementação ou monitoramento, variam as questões-chave para a análise dos processos relacionais.

Quadro 1 – Questões-chave para análise dos processos relacionais

Etapa do ciclo da política pública	Questões a serem analisadas
Agenda e formulação	Como os assuntos são trazidos para a agenda? Quais atores influenciam a agenda? Como as ações são planejadas pela administração? Quais atores participam do processo de formulação? Quais os instrumentos utilizados no planejamento? Foram criadas instâncias específicas para pactuação e planejamento? Existem formas institucionalizadas para envolver atores públicos e privados?
Implementação	Quem são os responsáveis pela execução e quais seus papéis? Como os atores foram envolvidos na etapa de formulação? Como a implementação ocorre? Quais as formas de contratualização e suas diferenças em relação ao que foi formulado? Como se dá a alocação de recursos humanos e financeiros? Qual a lógica de incentivos e induções? Qual o papel dos diversos entes federativos e setores da política?
Monitoramento e avaliação	Foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento? Como é acompanhada a implementação das ações? Esses mecanismos integram os entes federativos e setores da política? As ações produziram os resultados previstos? Quem são os responsáveis e atores envolvidos nessa atividade? Quais as consequências da avaliação em relação ao que foi planejado? Quais as consequências da atividade para a própria política ou o programa?

Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de Lotta e Vaz (2015).

Observe-se que não é possível ou desejável predeterminar quantos e/ou quais atores deverão integrar os processos relacionais ou mesmo preestabelecer padrão sobre quais seriam as condições ideais para exercerem as funções a eles atribuídas, sendo indicado que a análise se dê a partir do contexto e das particularidades de cada política.

Os procedimentos e as técnicas de auditoria apropriados para essa abordagem são estabelecidos pelas normas aplicáveis aos TCs, que devem ser observadas durante a seleção do objeto e da ação de controle e nas consecutivas etapas de planejamento, execução e monitoramento.

Na sequência, será apresentada a estrutura analítica para que os TCs avaliem as seis dimensões de governança multinível indicadas no modelo avaliativo definido para o controle eterno, contemplando as diretrizes para identificar as partes interessadas.

Modelo dos tribunais de contas para avaliação da governança multinível

3

3.1. FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO PARA USO EM AVALIAÇÕES DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL: ANÁLISE *STAKEHOLDER*

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 (BRASIL, 2020) reconhecem a importância de se determinar quem são as partes interessadas no processo de avaliação das políticas públicas, estejam elas ou não sob a jurisdição da entidade fiscalizadora – sendo abrangidos pelo conceito de partes interessadas os atores da política, beneficiários diretos ou indiretos das ações políticas ou atores que são por elas afetados.

Esse requisito é observado nas auditorias operacionais, sendo indicada a utilização de técnicas para traçar esse tipo de diagnóstico, dentre elas a *Análise stakeholder*, que tem o objetivo de identificar os principais grupos de interesse ligados ao objeto de auditoria (atores interessados), assim como avaliar se existem eventuais conflitos de interesse e o modo como esses interesses irão afetar os riscos e a viabilidade das políticas públicas (BRASIL, 2010).

Ao final deste referencial, há exemplo ilustrativo da aplicação da técnica para identificar atores estatais e não estatais envolvidos com as políticas públicas de saúde e educação e suas relações multiníveis.

3.2. ESTRUTURA ANALÍTICA PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

O princípio da cooperação, definido no art. 23 da Constituição federal, representa o fio condutor do êxito das políticas descentralizadas e isso, geralmente, caminha lado a lado com os mecanismos de governança multinível institucionalizados, baseados no relacionamento colaborativo e alinhado entre *stakeholders*. Contudo, observa-se, a partir de apontamentos das auditorias operacionais realizadas pelos TCs brasileiros, que tem havido dificuldades em criar condições e capacidades para o exercício dessa repartição vertical, destinada a dar efetividade ao federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo é peça-chave no cenário brasileiro, por se tratar de país com muitas desigualdades territoriais e pelas realidades das administrações locais. Por essa razão, os auditores precisam ter visão clara das capacidades e dos recursos de cada nível de governo, mapear e entender as responsabilidades de cada nível e avaliar os mecanismos de coordenação entre esses níveis. É sobre essa ótica da cooperação federativa que se assenta o quadro analítico de governança multinível a ser utilizado pelos TCs em suas auditorias operacionais.

O quadro analítico de governança multinível para uso dos TCs, mostrado na figura a seguir, contém seis componentes que foram elaborados a partir das dez diretrizes recomendadas pela OCDE para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente.

Figura 2 – Seis componentes que viabilizam a boa governança multinível



Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

Escolhido(s) o(s) componente(s) de avaliação da governança multinível que mais se adequa(m) ao propósito e problema definido pela auditoria, a próxima etapa é decidir como operacionalizar o(s) componente(s), descrevendo os critérios que serão adotados na fiscalização da política descentralizada. Nas seções seguintes, apresenta-se a descrição detalhada de cada critério, com suas características, a relação com questões de governança multinível e o exemplo de procedimentos para sua análise.

Os critérios informados no quadro analítico para cada um dos seis componentes são orientadores, razão pela qual a equipe deve definir os critérios de auditoria, adotando, como referências, os marcos normativos e institucionais da política que está sendo avaliada.

Em cada componente do referencial analítico, são definidos os níveis de maturidade esperados para cada critério formulado. O nível de maturidade revela as condições em que, necessariamente o componente deveria estar operando, refletindo que as medidas ou práticas para a boa governança multinível foram efetivamente implementadas, são aplicadas com regularidade e produzem os resultados esperados.

COMPONENTE 1: ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Nas políticas descentralizadas, há ampla gama de responsabilidades que são compartilhadas entre os níveis de governo, seja central ou local. A extensão do compartilhamento de responsabilidades vai depender da política em questão, o que gera complexidades nas interações e pode levar a ambiguidades na atribuição de responsabilidades. A atribuição pouco clara, quando não é impulsionada por objetivos precisos, impõe grandes riscos à eficiência geral dos investimentos públicos, igualdade na prestação do serviço e clareza do processo de responsabilidade política local.

No Brasil, parte significativa das políticas públicas são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas em que a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada por diferentes órgãos, em múltiplos níveis governamentais, podendo, até mesmo, envolver entidades não governamentais, o que cria responsabilidades difusas pelos resultados. Nesse ambiente em que há diversidade de atores envolvidos nos processos decisórios, há que se considerar, também, a possibilidade de existirem objetivos conflitantes, que nem sempre são conciliáveis.

Problemas de desempenho da política que estejam associados à governança multinível podem se originar tanto de lacunas de atribuição de responsabilidades quanto de atribuições que, por vezes, são inconsistentes ou incompatíveis com as estruturas, as culturas e os arranjos institucionais descentralizados.

Figura 3 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Atribuição de Responsabilidades



Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir de OCDE (2020).

O processo de descentralização das políticas públicas para as esferas subnacionais é afetado pelas assimetrias percebidas na lógica da organização federativa brasileira. Por essa razão, não tem se mostrado homogêneo, no sentido de ordenar e gerir responsabilidades. Sem responsabilidades bem definidas, ou seja, sem clareza em saber quem é responsável por fazer o quê, as esferas subnacionais provavelmente não se coordenarão adequadamente entre si na boa administração dos recursos públicos.

Nesse componente, as boas práticas de governança multinível também atribuem importância à participação social: “uma gestão arbitrária, opaca e fechada seria desprovida de boa governança, ao passo que uma gestão democrática, transparente e aberta à participação estaria em maior conformidade com princípios gerais e contemporâneos da governança do Estado e de sua relação com a sociedade” (Brasil, 2014). Em diversas políticas descentralizadas, observa-se a instauração de organismos da sociedade civil para os quais são atri-

buídas responsabilidades nos processos de decisão e implementação das políticas. Para que essas responsabilidades sejam adequadamente exercidas, devem-se prever espaços e meios que facilitem o engajamento e a interlocução entre as partes interessadas.

São sugeridos cinco critérios essenciais para que os TCs possam avaliar a boa governança multinível no componente Atribuição de Responsabilidades, que estão diretamente associados ao ambiente jurídico-institucional que delimita a organização e operacionalização de determinada política pública. É nesse ambiente que se encontram as competências e os limites que pautam a ação pública para a provisão de serviços estatais. A lógica da coordenação vertical está refletida nos critérios C.1.1 e C.1.2, pressupondo a construção conjunta da política e o compartilhamento de responsabilidades entre esferas de governo. A lógica da coordenação horizontal está refletida nos critérios C.1.3, C.1.4 e C.1.5, pressupondo o fortalecimento das responsabilidades para com os cidadãos.

Quadro 2 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Atribuição de Responsabilidades

Componente: C.1 Atribuição de Responsabilidades		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.1.1 Definição de responsabilidades e alocação de funções	Os vários níveis de governo e atores não estatais devem ter suas responsabilidades atribuídas nos marcos legais e regulatórios ou pactuadas em acordos intergovernamentais. Quanto mais áreas, processos ou atividades são compartilhadas por diferentes níveis de governo, maior a necessidade de se ter clareza nas atribuições de responsabilidades de cada ator, para reduzir o risco de duplicação e sobreposições.	As responsabilidades das diferentes esferas de governo e dos atores não estatais nas áreas, nos processos e nas atividades relevantes da política estão claramente especificados?
C.1.2 Autonomia sobre os gastos	Os governos subnacionais devem ter suficiente autonomia e autoridade decisórias nos gastos feitos em seus campos de responsabilidade previamente definidos. A autonomia de gastos é limitada, se a prestação de serviços pelas esferas subnacionais é fortemente direcionada ou condicionada por regulamentação normativa estabelecida em nível mais elevado de governo, sem consultar os níveis executores da política.	O grau de autonomia e autoridade dos governos subnacionais favorece a tomada de decisão quanto aos gastos realizados em suas áreas de responsabilidade?
C.1.3 Prestação de contas	Os governos subnacionais devem ser responsáveis por formalizar mecanismos e instrumentos de promoção da transparência, comunicando os recursos empregados e serviços prestados. Trata-se da dimensão cidadã do princípio da publicidade, sendo os governos responsáveis por disponibilizar informações de fácil acesso e entendimento pela sociedade sobre sua atuação.	As ferramentas e os mecanismos de transparência adotados pelos governos subnacionais são acessíveis e permitem que os cidadãos estejam bem informados sobre os serviços prestados?
C.1.4 Cobertura da prestação dos serviços	Os governos subnacionais devem executar a política descentralizada sob condições mínimas que regulem a forma de prestação e organização dos serviços dentro de sua jurisdição territorial, levando em consideração as necessidades específicas de acesso e cobertura dos segmentos sociais a serem atendidos.	A prestação dos serviços é orientada por condições mínimas de cobertura territorial, segundo as particularidades e necessidades dos segmentos a serem beneficiados?
C.1.5 Engajamento dos cidadãos	Os governos subnacionais devem facilitar a participação e o engajamento de cidadãos nas discussões sobre a política. As modalidades de engajamento variam, dependendo dos contextos locais, mas devem existir meios e espaços para que os cidadãos expressem suas opiniões sobre serviços e problemas locais.	Os cidadãos e <i>stakeholders</i> encontram ambiente favorável para se envolverem e colaborar na discussão da política?

Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

COMPONENTE 2: FINANCIAMENTO DAS RESPONSABILIDADES

No Brasil, a Constituição federal define as responsabilidades de tributação para cada ente federativo, estabelecendo regras básicas para a arrecadação das receitas que deverão fazer frente às diversas políticas públicas. Nesse aspecto, importante trazer o alerta da OCDE sobre as renúncias fiscais concedidas pela União, que reduzem a base tributária e desestabilizam a autonomia fiscal dos demais entes federados (OCDE, 2019).

A verificação das condições de financiamento das políticas públicas sob os cuidados dos entes federados busca certificar se todas as responsabilidades são suficientemente financiadas. Nesse componente, a maturidade desejável é a constatação de que o acesso ao financiamento é consistente com as responsabilidades funcionais assumidas e não há atribuições ou mandatos sem financiamento ou com financiamento insuficiente.

Outro fator de análise da maturidade da descentralização de políticas públicas, relativo ao financiamento, corresponde à transparência das condições de transferências de concessões e fundos de um ente federado para outro, de modo a mitigar as discricionariedades que afetam a sustentabilidade dessas transferências e a consequente descontinuidade das prestações de serviços públicos.

Figura 4 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Financiamento de Responsabilidades



Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir de OCDE (2020).

No contexto do financiamento, as desigualdades regionais devem ser tomadas como sinal de alerta de subfinanciamento de políticas públicas. Desta forma, as transferências intergovernamentais, as receitas próprias e os empréstimos precisam estar alinhados com os objetivos das políticas, razão da exigência de relações verticais e horizontais transparentes, estáveis e regulares.

Quadro 3 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Financiamento de Responsabilidades

Componente: C.2 Atribuição de Responsabilidades		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.2.1 Financiamento das responsabilidades centrais	A descentralização de políticas públicas requer que as responsabilidades pelos gastos sejam suficientemente financiadas. As receitas dos entes federados, incluindo receitas próprias, impostos compartilhados e transferências, devem ser consistentes com as necessidades de despesas, para que cada nível de governo cumpra suas responsabilidades de serviço público, de acordo com seu mandato. Essa consistência entre os meios de geração de receita e as necessidades de gastos é um fator de responsabilidade política e capacidade de resposta dos responsáveis pela prestação dos serviços públicos.	As receitas do ente federado, vinculadas e não vinculadas, são ajustadas à necessidade de cumprimento das responsabilidades na maioria dos setores?
C.2.2 Autonomia tributária	Os entes federados devem ter suficiente autonomia e autoridade sobre sua base tributária. Contudo, a autonomia tributária depende de muitos fatores, incluindo a capacidade de definir ou modificar as taxas e bases tributárias, além da receita de transferências, tarifas, encargos ou tarifas de usuários ou ativos locais. Não existe uma regra geral para um grau ótimo de autonomia fiscal, sendo um desafio particular para o governo central, em face das renúncias fiscais e contribuições sociais que reduzem a base tributária e autonomia fiscal dos demais entes.	O ente federado tem autonomia tributária, agindo sobre as alíquotas e a arrecadação de impostos e atua para expandir sua base tributária por meio de medidas proativas?
C.2.3 Transferências intergovernamentais	O grau de discricionariedade nas transferências intergovernamentais pode variar. Contudo, elas devem ser estáveis, previsíveis e baseadas em critérios transparentes e bem definidos, adaptados às especificidades regionais e locais.	O quadro fiscal intergovernamental é claro, baseado em critérios transparentes e bem definidos para transferências entre níveis de governo? Há variação mínima entre as transferências estimadas e reais?

C.2.4 Gestão financeira	A capacidade dos governos deve garantir o uso eficaz dos recursos com integridade, incluindo a preparação de orçamento, gestão de pessoas, processos de aquisição transparentes, controles internos e outros elementos capazes de garantir eficiência e integridade.	O ente federado tem capacidade de gestão financeira, esboçada nas práticas de planejamento e execução orçamentária e fiscal, com possibilidade de emissão de relatórios financeiros oportunos e fidedignos?
C.2.5 Uso de mecanismos de financiamento inovadores	Diante de fontes públicas de financiamento insuficientes para cobrir despesas e necessidades de investimento, é possível buscar a diversificação das fontes de receita, recorrendo a fontes externas de financiamento e mecanismos de financiamento inovadores, por meio de parcerias com o setor privado e os investidores institucionais, emissão de títulos, empréstimos, títulos verdes e sociais.	O ente federado tem acesso a fontes inovadoras de financiamento para financiar despesas e necessidades de investimento? O uso de instrumentos inovadores de financiamento é acompanhado pela avaliação de seus benefícios, seus riscos e capacidades para empregá-los?
C.2.6 Dívidas e empréstimos	A capacidade dos governos deve permitir decidir como e quando usar a dívida, bem como administrá-la, de modo a manter a sustentabilidade das finanças públicas para o presente e as necessidades futuras. A capacidade de endividamento pode ser determinada pela extensão em que um governo pode tomar empréstimos, bem como pelas restrições orçamentárias e regras fiscais aplicáveis aos governos locais.	O ente federado tem um nível sustentável de endividamento? O ente federado pode tomar empréstimos para atender às suas necessidades, sem restrições excessivas do(s) nível(is) mais alto(s) de governo?

Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

COMPONENTE 3: CAPACIDADES DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A governança multinível nas políticas públicas descentralizadas depende fortemente da capacidade administrativa e financeira de cada ente federativo para definir, estruturar, implementar e monitorar a política. Essa análise contempla, em linhas gerais, adequação das capacidades técnicas e estratégicas dos entes, disponibilidade de pessoal, compartilhamento de conhecimento e uso de ferramentas digitais em tarefas administrativas e na prestação do serviço.

Segundo a OCDE (2020), os estados desempenham um papel fundamental no fortalecimento das capacidades das administrações municipais, por estarem mais próximos do que o governo federal, podendo oferecer programas de assistência técnica para apoiar o desenvolvimento de ferramentas de planejamento e sistemas de gestão nos municípios.

Existem, no Brasil, entre os governos locais, diferentes realidades quanto a capacidade financeira e habilidade administrativa para garantir a entrega de serviços e implementação de políticas. A falta de capacidades técnicas ou estratégicas é certamente um dos principais desafios da descentralização, tendo em vista que a construção dessas capacidades demanda tempo e compromisso de longo prazo por parte dos governos central e subnacionais.

O ganho crescente de responsabilidades tem exigido aumento de capacidade, de forma sustentada, dos governos locais, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera

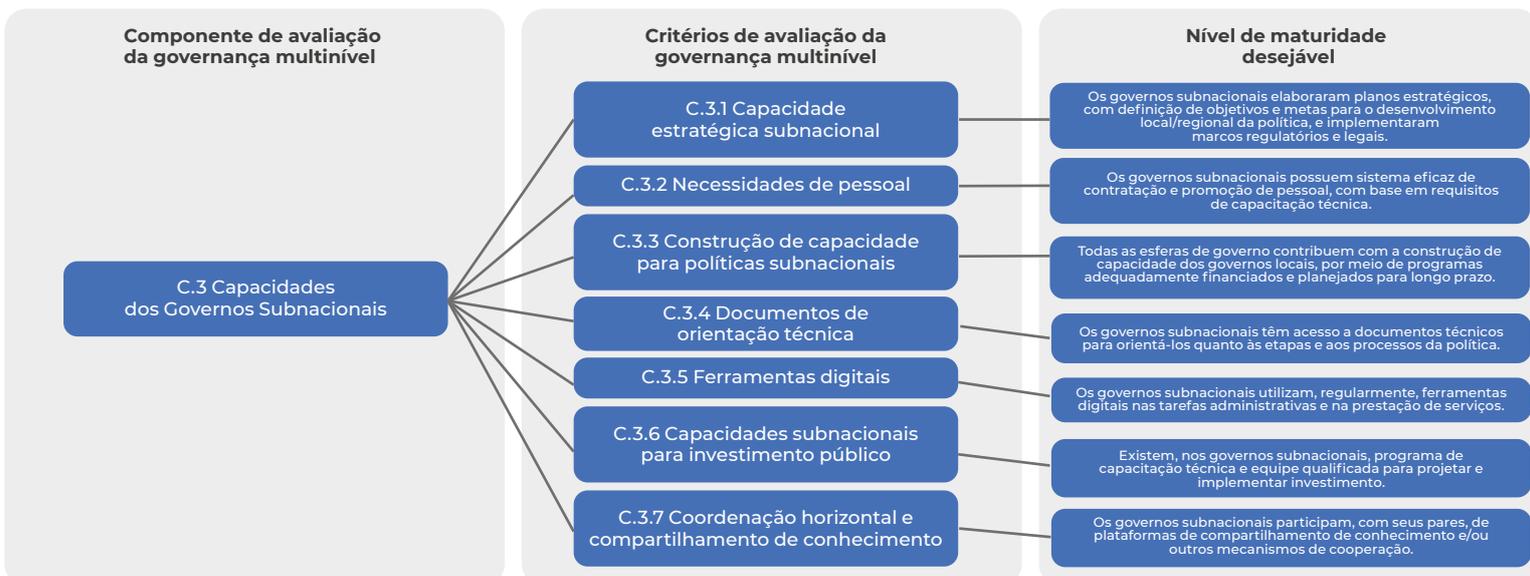
de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas condições estruturais adequadas para implementação da descentralização.

Ainda no que tange a recursos humanos, a falta de capacidade técnica (habilidades específicas e experiência) para definir, estruturar, implementar, operacionalizar e monitorar investimento público representa um dos gargalos no nível subnacional, acarretando, em última instância, distribuição desigual de recursos entre os entes e territórios.

Uma forma eficaz de apoiar a construção de capacidade dos governos subnacionais é a disponibilização de documentos de orientação formais/padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projetos, aquisições ou monitoramento e avaliação. Além disso, o engajamento dos governos subnacionais no compartilhamento de conhecimento e/ou outros mecanismos de cooperação com seus pares pode potencializar a construção e/ou o fortalecimento mútuo de capacidades.

Ferramentas digitais também ajudam os governos a fornecer serviços públicos (por exemplo, e-governo), gerenciar recursos públicos de uma maneira mais eficiente (por exemplo, para arrecadação de impostos), melhorar a capacidade de pessoal e gerenciar e adotar novos modelos de gestão pública. Tais instrumentos podem, ainda, melhorar as relações entre o governo central e os governos subnacionais, facilitando a mudança para práticas de governança mais descentralizadas, e as formas de comunicação e envolvimento dos cidadãos (por exemplo, e-democracia e participação baseada em ITC).

Figura 5 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Capacidades dos Governos Subnacionais



Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

Assim, para avaliação da governança multinível quanto ao componente Capacidades dos Governos Subnacionais, são propostos, conforme quadro a seguir, sete critérios, alguns deles dependentes da contribuição de outros entes ou esferas de governo, a exemplo dos critérios C.3.3 (Construção de capacidade para políticas subnacionais), C.3.4 (Documentos de orientação técnica) e C.3.7 (Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimento) e, oportunamente, C.3.5 (Ferramentas digitais).

Quadro 4 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Capacidades dos Governos Subnacionais

Componente: C.3 Capacidades dos Governos Subnacionais		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.3.1 Capacidade estratégica subnacional	Os governos subnacionais devem ser capazes de definir objetivos estratégicos para resultados sociais, políticos e econômicos e de realizá-los em um determinado prazo.	Foram elaborados planos estratégicos com definição de objetivos e metas para o desenvolvimento local/regional, de forma coordenada e com participação da sociedade, e implementadas políticas e marcos regulatórios e legais apropriados?
C.3.2 Necessidades de pessoal	Os governos subnacionais devem garantir processo de seleção de pessoal aberto e competitivo e de promoção baseada no mérito.	Os processos de contratação e promoção de pessoal atendem a requisitos de capacitação técnica?
C.3.3 Construção de capacidade para políticas subnacionais	Todas as esferas de governo devem contribuir para a construção e fortalecimento das capacidades subnacionais, por meio de recursos sustentados e compromisso político, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, viabilizando condições estruturais para implementação da descentralização das políticas.	Existem programas de construção de capacidade, voltados para os governos locais, adequadamente financiados e planejados para longo prazo?
C.3.4 Documentos de orientação técnica	Devem ser disponibilizados, por todas as esferas de governo, documentos de orientação formais e/ou padronizados sobre as etapas e os processos da política pública descentralizada.	Estão acessíveis aos governos locais documentos técnicos, para orientá-los quanto às etapas e aos processos da política subnacional?
C.3.5 Ferramentas digitais	Os governos subnacionais devem utilizar, nas tarefas administrativas e na prestação de serviços, ferramentas digitais, visando a melhorar a comunicação com a sociedade, as relações com o governo central e a adoção de novos modelos de gestão.	São utilizadas ferramentas digitais, pelos governos locais, nas tarefas administrativas e na prestação de serviços?

C.3.6 Capacidades subnacionais para investimento público	Os governos subnacionais devem possuir equipe com habilidades específicas e experiência para definir, estruturar, implementar, operacionalizar e monitorar investimento público.	Existe programa de capacitação técnica e/ou equipe qualificada para projetar e implementar investimento, por parte do governo local?
C.3.7 Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimento para a construção de capacidade	Devem ser promovidas cooperações no nível horizontal – intermunicipais, interregionais, rural-urbanas, de governança metropolitana, por exemplo – para compartilhamento de conhecimento, objetivando construção/fortalecimento mútuo de capacidades.	Existem plataformas de compartilhamento de conhecimento e/ou outros mecanismos de cooperação com o objetivo de construir/fortalecer, entre pares, as capacidades dos governos subnacionais?

Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir de OCDE (2020).

COMPONENTE 4: MECANISMOS DE COORDENAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO

Os mecanismos de coordenação entre os níveis de governo tendem a promover harmonia entre os interesses dos entes nacionais e subnacionais quando há responsabilidades compartilhadas, garantindo investimentos de qualidade e políticas coerentes e efetivas (OCDE, 2020). A coordenação está ligada à união de esforços, que assegura a interdependência entre governos autônomos (ABRUCIO et al., 2013), registrando-se que os mecanismos de coordenação podem abranger partes interessadas que não pertencem aos entes governamentais e devem ser fortalecidos pelos centros de governo (OCDE, 2020).

Mecanismos de coordenação, verticais ou horizontais, facilitam igualmente o alinhamento de objetivos, a superação de efeitos negativos da sobreposição, a duplicação e lacuna de responsabilidades e a correção de disparidades territoriais (OCDE, 2020). Para tanto, devem viabilizar o diálogo contínuo, a resolução de conflitos e o processo de tomada de decisão conjunta, além de se ajustar às peculiaridades locais e regionais, pois a variação entre os resultados das políticas em cada lugar sugere “a importância de fatores locais a condicionar o êxito dos investimentos” (LOTTA; FAVARETO, 2016).

A coordenação vertical relaciona-se ao fato de que a autonomia dos entes subnacionais impede os governos centrais de atuar unilateralmente, o que gera uma tendência ao reconhecimento da relevância dos governos subnacionais, especialmente quando há o financiamento direto de políticas e programas; e as ferramentas que a promovem podem incluir plataformas de diálogo, conselhos fiscais, conselhos consultivos, comissões permanentes, arranjos contratuais e planejamentos plurianuais (OCDE, 2020).

O modelo de coordenação brasileiro atribui ao governo central as competências normativas, indutivas e redistributivas, que são aperfeiçoadas quando os entes subnacionais aceitam que os custos da não colaboração são mais altos e/ou se existem mecanismos institucionais para incentivar a colaboração (ABRUCIO et al., 2013).

Frequentemente, usam-se formas de pactuação, como convênios, para indicar quais ações os governos subnacionais devem realizar, reservando-se a coordenação, a regulamentação e o financiamento ao governo central (OCDE, 2020). Observa-se que a oferta de incentivos atraentes aos entes subnacionais facilita a adesão a políticas do governo central, ainda que inexistam obrigações constitucionais (ARRETCHE, 2020), ocorrendo sob “uma lógica de repasse de recursos vinculado à adesão voluntária, mas com indução de condicionalidades mínimas, contrapartidas e monitoramento, à medida que a adesão é feita” (LOTTA; VAZ, 2015).

Tratando da coordenação horizontal, tem-se a possibilidade de estados e municípios reorganizarem-se, mediante mecanismos de regionalização intermunicipal e interestadual, fundamentais para evitar a profusão de investimentos insustentáveis no nível subnacional, garantindo, assim, maior eficiência na alocação de recursos e economia de escala (OCDE, 2020). No Brasil, destacam-se o “associativismo territorial”, por meio de consórcios intermunicipais para diversas áreas de políticas públicas (por exemplo, saúde, meio ambiente e tratamento de resíduos sólidos) e, no caso da política educacional, os arranjos de desenvolvimento da educação e conselhos de secretários estaduais das variadas políticas, que se organizam em entidades de direito privado, para articulações em favor dos interesses comuns dos governos subnacionais (ABRUCIO et al., 2013).

No âmbito da coordenação horizontal, discutem-se, ainda, as necessidades de enfrentamento da divisão das instituições em nichos, sem abordagem sistêmica, o que gera visões territoriais fragmentadas e mera justaposição de políticas públicas (OCDE, 2020). Tal percepção liga-se à necessidade de promoção de inter-setorialidade, isto é, integrar saberes e experiências de setores governamentais da política, por meio de criação de instâncias de planejamento integrado e diálogo permanente, para articulação de temáticas setoriais capazes de endereçar soluções com focos específicos em território, determinado público ou problema complexo (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Figura 6 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Mecanismos de Coordenação



Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

Considerando que os gestores de políticas reconhecem as vantagens da coordenação, mas enfrentam dificuldades para implementá-la (por exemplo, alto custo de transação, pressão competitiva, restrição de recursos, prioridade diferente e medo de distribuição unilateral de custos ou benefícios), são sugeridos oito critérios para que os TCs avaliem a governança multinível no componente Mecanismos de Coordenação entre Níveis de Governo, destinados a avaliar qual o nível de maturidade atingido pelo ente jurisdicionado objeto da avaliação (OCDE, 2020).

Quadro 5 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Mecanismos de Coordenação

Componente: C.4 Mecanismos de Coordenação		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.4.1 Estruturas legais e regulamentares consistentes	O governo central deve fornecer estrutura normativa para políticas setoriais, assim garantindo que os governos subnacionais observem e atinjam objetivos comuns e não contraditórios.	Há alinhamento entre as estruturas normativas dos governos nacional e subnacional para cada setor da política?
C.4.2 Coordenação vertical para o planejamento de políticas	É importante encontrar o equilíbrio entre os interesses nacionais e subnacionais, mas decisões unilaterais podem minar a confiança entre os governos. Plataformas para coordenação vertical podem ajudar na tomada de decisão conjunta quanto a temas como impostos, despesas, transferências de receitas, prestação de serviços públicos e políticas regulatórias.	Existem ferramentas, arranjos ou plataformas para a coordenação entre todos os níveis de governo?
C.4.3 Mecanismos e parcerias de coordenação para o financiamento	Instrumentos formais ajudam a construir a confiança entre os níveis de governo e uma perspectiva de longo prazo para as estratégias de financiamento de políticas, podendo ser acordos, contratos ou associações voltados para objetivos específicos (por exemplo, saúde ou educação) ou mais amplos. Os governos devem fornecer incentivos e/ou buscar oportunidades de coordenação entre regiões e/ou governos locais para combinar o investimento público e a escala geográfica relevante.	O governo subnacional participa de arranjos interfederativos para financiamento de políticas ou para coordenação de investimentos?

<p>C.4.4 Planejamento plurianual</p>	<p>Uma abordagem plurianual para a formulação de políticas, em especial as políticas de investimento, pode ajudar o governo local a priorizar suas despesas e investimentos e garantir que ocorra o alinhamento às prioridades regionais e nacionais. Por essa conexão entre as estruturas de planejamento e orçamento, é promovida a transparência sobre a disponibilidade e a previsibilidade dos gastos, particularmente para projetos de longo prazo.</p>	<p>O governo subnacional desenvolve um planejamento de investimento plurianual e com previsões orçamentárias de médio prazo?</p>
<p>C.4.5. Orçamento participativo</p>	<p>Pelo orçamento participativo, os cidadãos atuam diretamente na alocação de receitas e na fixação de despesas. Esses processos são capazes de responder a demandas da sociedade civil organizada e/ou de cidadão com voz ativa. Ele cria oportunidades para educar e empoderar os cidadãos e fortalece as relações cidadão-governo, além de ajudar a promover a transparência e o <i>accountability</i> do governo, assim como a responsividade e eficácia dos programas e serviços governamentais.</p>	<p>O governo subnacional conduz iniciativas de orçamento participativo para responder às demandas dos cidadãos e promover a transparência e o <i>accountability</i>.</p>
<p>C.4.6 Resolução de conflitos entre os níveis de governo</p>	<p>Quando poderes e responsabilidades são compartilhados, deve haver definição de qual nível de governo tem supremacia em caso de conflito. Se vários níveis de governo têm jurisdição exclusiva em áreas de políticas (como saúde e educação), os arranjos devem especificar quais os processos para chegar a consensos, resolver conflitos e permitir que os projetos continuem. Ausente a clareza, projetos importantes podem ser adiados ou abandonados.</p>	<p>As estruturas normativas fornecem mecanismos adaptados para alcançar acordos em caso de conflito entre os níveis de governo?</p>
<p>C.4.7 Coordenação horizontal para a prestação de serviços</p>	<p>A coordenação horizontal é essencial para aumentar a eficiência por meio de economias de escala e as sinergias entre governos subnacionais com alguma proximidade ou identidade territorial. Ela pode assumir variadas formas, dependendo das características locais e dos objetivos da política, podendo os níveis de governo mais altos criar incentivos que recompensem a sua adoção.</p>	<p>O governo subnacional desenvolve mecanismos de coordenação horizontal para a prestação de serviços em conjunto com outros governos subnacionais?</p>

Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir de OCDE (2020).

COMPONENTE 5: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Os mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho são essenciais para esclarecer os resultados a serem alcançados e melhorar a eficiência e eficácia das diferentes políticas públicas. Nos estágios iniciais do ciclo de políticas, a avaliação *ex-ante* pode facilitar a priorização de projetos e oferecer *insights* sobre os impactos territoriais em potencial e benefícios das decisões de gasto.

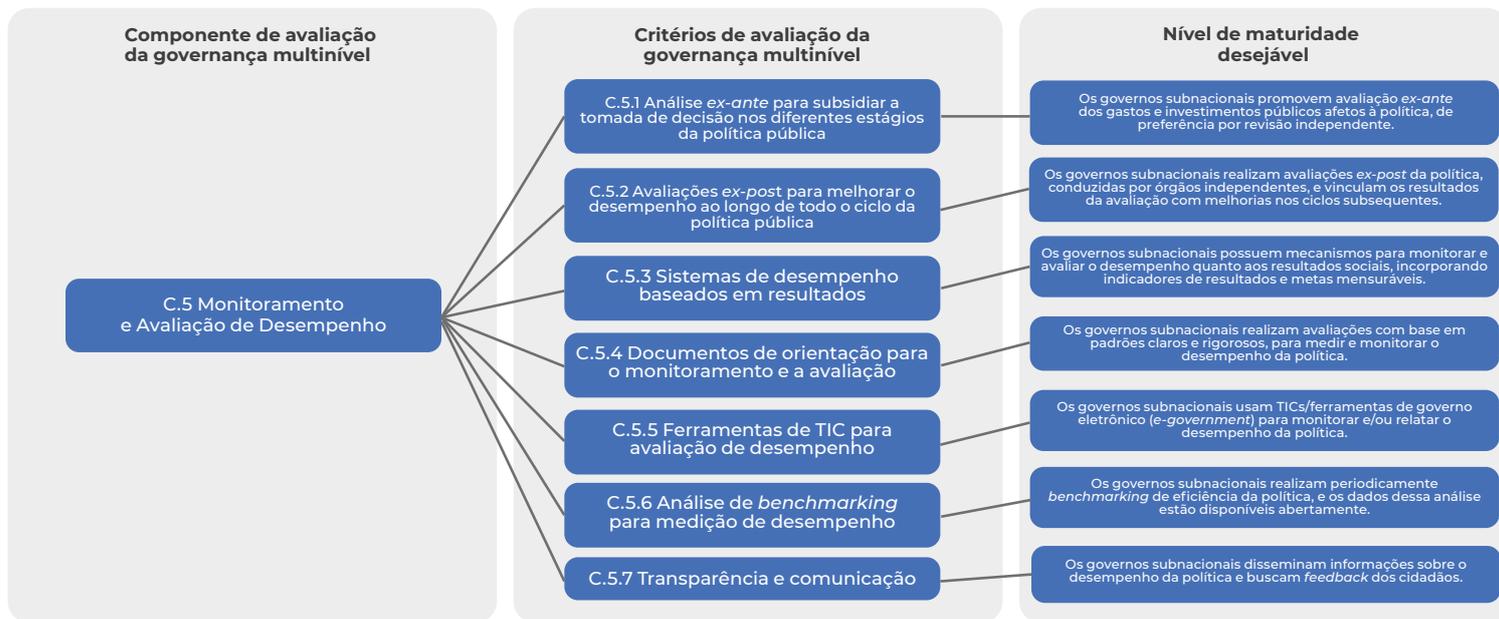
Uma sólida política de monitoramento e avaliação também pode ajudar a identificar desafios e obstáculos que impedem a implementação eficaz de políticas, bem como mostrar o caminho a seguir para enfrentar esses desafios, com base em uma melhor avaliação e nas lições aprendidas sobre o que funcionou ou não no passado. Para isso, a análise *ex-post*, por meio de avaliações independentes, é o caminho mais indicado.

Os governos devem encorajar a produção e coleta de dados a nível local, por meio de tecnologias de infor-

mação e comunicação (TICs) e ferramentas de governo eletrônico (*e-government*), para subsidiar políticas e produzir evidências para a tomada de decisões. Também devem fornecer documentos de orientação, para monitoramento e avaliação mais rigorosos. Outra boa prática recomendada pela OCDE é a análise de *benchmarking*, para medição de desempenho. Todas essas dimensões fazem parte de um sistema adequado de monitoramento e avaliação baseado em resultados.

Assim, o foco no desempenho, por meio de mecanismos de monitoramento e avaliação, incluindo um sistema de indicadores claros, permite melhorar a eficiência e eficácia de políticas públicas, investimentos e serviços públicos. Por fim, os níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar consistentemente a transparência. Nesse sentido, é importante garantir que as avaliações sejam disseminadas e comunicadas aos cidadãos e a outras partes interessadas, com o objetivo final de cumprir com a prestação de contas (*accountability*).

Figura 7 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho



Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

São sugeridos sete critérios para que os TCs possam avaliar a boa governança multinível em relação ao componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho, que envolvem avaliação *ex-ante* e *ex-post* da política pública (C.5.1 e C.5.2); necessidade de existência de sistema de monitoramento de desempenho (C.5.3); análise de *benchmarking*, para medição do desempenho (C.5.6); e existência de documentos claros de orientação para essa avaliação (C.5.4). É recomendável, ainda, que os governos locais usem TICs e/ou ferramentas de governo eletrônico para medir o desempenho (C.5.5) e propiciar efetiva transparência e comunicação dos resultados às partes interessadas (C.5.7).

Quadro 6 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho

Componente: C.5 Monitoramento e Avaliação de Desempenho		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.5.1 Análise <i>ex-ante</i> para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes estágios da política pública	A avaliação <i>ex-ante</i> ajuda a identificar o impacto e o risco de longo prazo dos gastos e investimentos públicos no início do ciclo de políticas, ao mesmo tempo em que avalia qual método pode gerar a melhor relação custo-benefício. Para ser rigorosa e maximizar seus efeitos, a avaliação <i>ex-ante</i> deve ser conduzida por uma equipe com as habilidades necessárias, estar sujeita a uma revisão independente e seguir diretrizes técnicas de alta qualidade.	O governo local realiza análises <i>ex-ante</i> para priorizar e avaliar os impactos dos gastos públicos?
C.5.2 Avaliações <i>ex-post</i> para melhorar o desempenho ao longo de todo o ciclo da política pública	A priorização de projetos no nível municipal pode ser melhorada por meio de avaliações <i>ex-post</i> e pelo desenvolvimento de cenários prospectivos. A avaliação <i>ex-post</i> aborda os objetivos das políticas, procurando determinar se os resultados pretendidos foram alcançados e o papel desempenhado pelos gastos públicos e investimento.	As avaliações <i>ex-post</i> são conduzidas pelo governo local, com base em padrões bem definidos de avaliação?

<p>C.5.3 Sistemas de desempenho baseados em resultados para políticas sociais</p>	<p>Os critérios de avaliação e monitoramento precisam ser definidos nos estágios iniciais do desenho da política, com o uso de indicadores, a fim de alocar os recursos necessários e produzir os dados apropriados para esse fim. Além disso, os governos em todos os níveis precisam de capacidade adequada para monitorar esses indicadores e ajustá-los, se necessário, com base nos contextos locais.</p>	<p>O sistema de monitoramento de desempenho baseado em resultados do governo local faz uso de indicadores?</p>
<p>C.5.4 Documentos de orientação para um monitoramento e avaliação rigorosos</p>	<p>O monitoramento e a avaliação são mecanismos importantes para a prestação de contas (<i>accountability</i>) e aprendizagem: para transferir conhecimento entre as partes e para melhorar o desempenho, ao integrar o <i>feedback</i> em cada área de política. Documentos claros de orientação devem ser fornecidos aos governos locais para estabelecer padrões de avaliação <i>ex-post</i>.</p>	<p>O governo local tem as diretrizes e ferramentas necessárias para conduzir monitoramento e avaliações eficazes?</p>
<p>C.5.5 Ferramentas de TIC e novas tecnologias para avaliação de desempenho</p>	<p>Os governos locais podem ser incentivados a contar com um amplo conjunto de mecanismos para avaliação de desempenho, incluindo TIC e ferramentas de governo eletrônico, que podem ser usadas para rastrear consultas/transações, medir os tempos de resposta da entrega de serviços e pesquisar clientes. Elas também podem ajudar o governo a entender melhor quem são os usuários do serviço e a aprender sobre suas necessidades.</p>	<p>Os governos locais usam TIC e ferramentas de governo eletrônico para medir, monitorar e disseminar seu próprio desempenho?</p>
<p>C.5.6 Análise de benchmarking para medição de desempenho</p>	<p>Todos os níveis de governos podem produzir análises de <i>benchmarking</i> em áreas de políticas selecionadas (por exemplo, saúde, educação) e usar as informações disponíveis para medição de desempenho. Para tanto, as informações entre os governos locais devem ser acessíveis de forma aberta e atualizadas regularmente.</p>	<p>O governo local realiza análises de <i>benchmarking</i> para avaliar seu desempenho?</p>
<p>C.5.7 Transparência e comunicação</p>	<p>Todos os níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar consistentemente a transparência, aprimorar a coleta de dados e fortalecer seus sistemas de monitoramento de desempenho. Informações transparentes e disponíveis gratuitamente permitem medições de desempenho e <i>benchmarking</i> entre governos e suas agências e entidades. Para tanto, é importante garantir que as avaliações sejam disseminadas e comunicadas aos cidadãos, governos de alto escalão, setor privado e outras partes interessadas.</p>	<p>As avaliações são divulgadas abertamente às partes interessadas, públicas e privadas?</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

COMPONENTE 6: ABORDAGEM DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

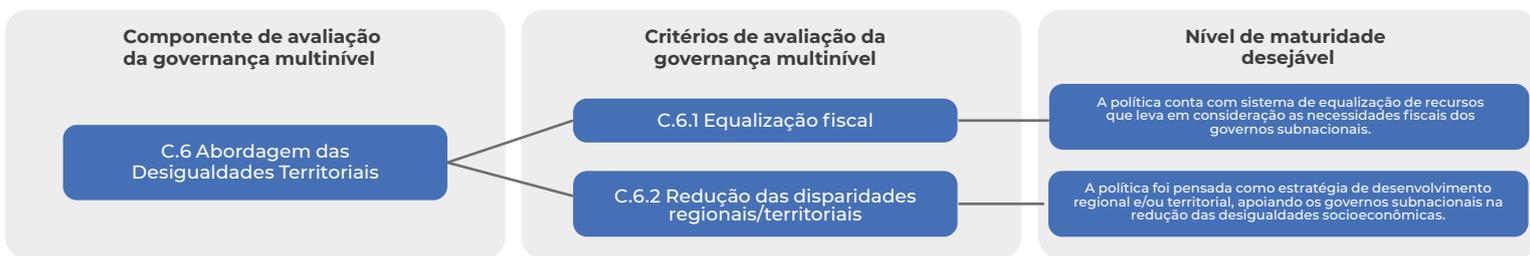
O Brasil apresenta grandes desigualdades territoriais quando se comparam diversos indicadores socioeconômicos e demográficos, com recortes entre regiões, unidades da Federação e municípios. As desigualdades estão relacionadas aos níveis de qualidade de vida da população, podendo ser aferidas, dentre outros indicadores, pela renda *per capita*, por níveis de escolaridade, por índices de violência urbana, pelo grau de acesso a saneamento básico e pelo atendimento à saúde. Os governos subnacionais possuem capacidades administrativas e fiscais variadas, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, para exercer suas responsabilidades na execução de políticas descentralizadas e prestação de serviços públicos locais.

Mecanismos de equalização, como parte de um quadro fiscal mais amplo, podem contribuir para a redução das desigualdades territoriais, corrigindo desequilíbrios entre governos subnacionais no financiamento de políticas descentralizadas, que, por vezes,

acabam causando inequidades na oferta de bens e serviços à população e acentuando as desigualdades entre os territórios. Os arranjos de equalização, tanto verticais quanto horizontais, se forem cuidadosamente desenhados, podem reduzir esses problemas. As políticas de equalização fiscal, em particular, precisam ser acompanhadas por políticas proativas de desenvolvimento regional (OCDE, 2020).

A abordagem das desigualdades territoriais é um componente importante da governança multinível, incluído no modelo de avaliação a ser adotado pelos TCs, podendo-se identificar eventuais empecilhos ou incentivos que determinada política descentralizada propicia para uma equalização mais efetiva na partilha de recursos entre entes subnacionais. As transferências intergovernamentais devem ser entendidas como mecanismos de redistribuição de recursos que promovem maior coesão entre os governos subnacionais e desenvolvimento regional, não sendo meros instrumentos de auxílio aos entes de menor capacidade arrecadatória.

Figura 8 – Critérios de avaliação da governança multinível para o componente Abordagem das Desigualdades Territoriais



Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

São sugeridos dois critérios essenciais para que os TCs possam avaliar a boa governança multinível no componente Abordagem das Desigualdades Territoriais, que estão diretamente associados às diferenciações positivas com que a política descentralizada atende às necessidades de investimentos diferenciados, de acordo com os níveis de desenvolvimento regional e as realidades específicas territoriais. A lógica da coordenação vertical está refletida no critério C.6.1, pressupondo os parâmetros de redistribuição de recursos adotados. A lógica da coordenação horizontal está refletida no critério C.6.2, pressupondo as estratégias criadas para fomentar desenvolvimento territorial e atendimento a grupos vulneráveis ou precarizados da população.

Quadro 7 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Abordagem das Desigualdades Territoriais

Componente: C.6 Abordagem das Desigualdades Territoriais		
Critério	Descrição	Questão de análise
C.6.1 Equalização fiscal	A função equalizadora da política descentralizada reconhece a capacitação fiscal dos governos subnacionais de cumprir com seus objetivos e busca garantir maior eficiência alocativa, por isso devem ser adotados critérios que reduzam os desequilíbrios na repartição das receitas tributárias entre os entes da Federação.	As transferências redistributivas são baseadas em critérios bem definidos e consideram as desigualdades existentes entre os governos subnacionais?
C.6.2 Redução das disparidades regionais e territoriais	A política descentralizada deve possuir clara orientação para a redução das desigualdades regionais e sociais em todo o território nacional.	Há uma estratégia proativa de desenvolvimento regional para apoiar a redução das desigualdades regionais e territoriais?

Fonte: Elaboração própria, a partir de OCDE (2020).

3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sistema federativo brasileiro, todos os níveis de governo possuem papel estruturante na governança multinível das políticas descentralizadas, cada qual, respeitada a independência e autonomia, compartilhando responsabilidade por sua efetiva implementação. Nesse tipo de governança, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os níveis de governo, mas, sim, em coordenação, cooperação e coerência de propósitos, para implementação das escolhas coletivas.

Foi com esse propósito que o presente referencial foi elaborado, identificando, sob a ótica do controle externo e dos principais desafios à melhoria das relações interfederativas, boas práticas relacionadas a cada um dos seis componentes de governança multinível definidos para compor o modelo de análise apresentado como referencial analítico a ser utilizado nas fiscalizações de políticas públicas descentralizadas.

Exemplos de abordagens de governança multinível em auditorias operacionais

4

EXEMPLOS DE ABORDAGENS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM AUDITORIAS OPERACIONAIS

De forma a tornar o referencial o mais prático possível, são apresentados, para além dos critérios conceituais trazidos anteriormente, exemplos de fiscalizações realizadas pelos TCs que, em suas questões e seus procedimentos de auditoria, abordaram componentes da governança multinível.

As informações foram obtidas por meio do envio de formulários aos pontos focais designados pelos TCs participantes do Projeto Integrar. Foi solicitada a pesquisa de trabalhos de auditoria operacional que abordaram um ou mais dos seis componentes avaliativos da governança multinível, podendo ser de política ou programa de qualquer área de governo.

O formulário contava com cinco campos de preenchimento para cada componente: a) o tema ou objeto de auditoria; b) as questões de auditoria formuladas; c) os procedimentos de auditoria adotados; d) os achados da auditoria; e e) a identificação do processo de auditoria.

Essa estrutura de campos desenvolvida no formulá-

rio se aproxima da estrutura da matriz de planejamento usualmente adotada nos trabalhos de auditoria operacional, o que uniformiza, facilita e torna mais pedagógica a compreensão das análises e dos procedimentos informados pelos tribunais. Com base nessa estrutura, foram montados os quadros exemplificativos mostrados a seguir, que têm a função de auxiliar as equipes de auditoria no desenvolvimento de questões e preenchimento da matriz de planejamento.

Importante ressaltar que matriz de planejamento tem o propósito de esquematizar as informações relevantes do planejamento de uma auditoria, sendo importante ferramenta de controle de qualidade do trabalho.

A matriz de planejamento auxilia na elaboração conceitual do trabalho e na orientação da equipe, na fase de execução, tornando o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia entre a equipe, os superiores hierárquicos e os gestores das políticas auditadas e auxiliando na condução dos trabalhos de campo.

Espera-se que os quadros trazidos como complemento às orientações e ao referencial analítico e conceitual sejam úteis para auxiliar as equipes de auditoria na elaboração de suas matrizes de planejamento.

Componente 2 – Financiamento dos Entes Federativos

Componente: C.2 – Financiamento dos Entes Federativos

Critérios de análise contemplados: C.2.1 – Financiamento das Responsabilidades e C.2.3 – Transferências Intergovernamentais

Tribunal / Processo: Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), Processo 2014/51052-2

Tema ou objeto auditado: Prestação dos Serviços de Atenção Básica à Saúde

Questão de auditoria: O processo de planejamento estadual da Atenção Básica reflete as necessidades da população, considera a articulação entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção à saúde e dispõe de recursos financeiros no âmbito estadual?

Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: programas, ações e recursos previstos nos instrumentos de planejamento das ações de atenção básica no estado, contemplando o Plano Plurianual (PPA) do estado do Pará 2012/2015, a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, 2013 e 2014, o Plano Estadual de Saúde (PES) 2012/2015 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2012, 2013 e 2014.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: foram realizadas consultas à legislação que define as diretrizes, os objetivos, as metas, os programas e os recursos orçamentários para as ações de Atenção Básica em saúde no estado, ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem) e ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES); requisição formal de informações e/ou documentos (Comunicações de Auditoria); e aplicação de questionários eletrônicos in loco com os secretários municipais de Saúde.

Achados da auditoria: Precariedade na contribuição do financiamento tripartite da Atenção Básica nos municípios por parte do Estado.

Componente 3 – Capacidade dos Entes Federativos

Componente: C.3 - Capacidade dos Entes Federativos

Critério de análise contemplado: C.3.2 - Necessidades de pessoal, C.3.3 - Construção de capacidade para políticas subnacionais e C.3.5 - Ferramentas digitais

Tribunal / Processo: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Processo 1095283

Tema ou objeto auditado: Ações para o Enfrentamento à Violência contra a Mulher

Questão de auditoria: Em que medida a mulher vítima de violência doméstica tem conseguido ter acesso aos serviços especializados que disciplina a Lei Maria da Penha?

Subquestão: Em que medida os Centros de Referência (CREAMs, CREAS e CRAS) têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?

Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: procedimentos operacionais (processo/fluxo) de atendimento às mulheres; horário de funcionamento dos centros; quantidade de profissionais da equipe técnica disponível nos locais de atendimento; oferta de capacitação aos profissionais; existência de sistema informatizado para os equipamentos dificuldades enfrentadas pelas mulheres para acessar o serviço; dificuldades enfrentadas pelo equipamento para a oferta do serviço; entre outras mencionadas no formulário.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: pesquisa documental, com consulta à legislação e bibliografia específicas; aplicação de questionário presencial às DEAMs, equipes da Polícia Militar, CREAMs, CREAS, CRAS e equipes da Defensoria Pública nos municípios da amostra; requisição de documentos e informações por ofício à Sedese, Polícia Militar, Polícia Civil, Defensoria Pública e municípios visitados durante o trabalho de campo; e aplicação de questionário eletrônico às DEAMs e CREAMs dos municípios que não fizeram parte da amostra selecionada para o trabalho de campo.

Achados da auditoria: A falta de normatização, padronização e estruturação dos Centros de Referência e de capacitação das equipes de atendimento tem prejudicado o potencial de atendimento psicossocial e multidisciplinar das mulheres vítimas de violência doméstica.

Componente 4 – Mecanismos de Coordenação entre Níveis de Governo

Componente: C.4 – Mecanismos de coordenação entre níveis de governo

Critério de análise contemplado: C.4.2 – Coordenação vertical para o planejamento de políticas

Tribunal / Processo: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), Processo 2.584/2020

Tema ou objeto auditado: Planejamento das secretarias municipais rondonienses sobre o planejamento para retomada das atividades escolares presenciais (COVID-19)

Questão de auditoria: Para a atividade de planejamento de retorno ao ensino presencial, a secretaria municipal de educação tem recebido quais contribuições da secretaria estadual de educação ou de suas regionais de ensino?

Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: percepção dos municípios em relação às contribuições que estariam recebendo da secretaria estadual de educação sobre o plano estadual de retorno, sobre a disponibilização de canal de comunicação para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações, e sobre a assistência técnica e pedagógica efetiva; e contribuição que estaria sendo prevista no planejamento de retorno ao ensino presencial; sugestões das secretarias municipais em relação aos aspectos que poderiam ser priorizados pela secretaria estadual no planejamento de retorno das atividades presenciais.
- Foram consultadas as 44 secretarias de educação do estado de Rondônia que haviam declarado ter iniciado a atividade de planejamento do retorno às atividades presenciais; e foi aplicado questionário, além da requisição documental e análise dos planos das redes de ensino municipal e estadual.

Achados da auditoria: Percepção das redes municipais sobre que haveria assistência técnica e financeira limitada por parte da secretaria estadual (64% dos municípios pesquisados declararam apenas ter recebido o acesso ao plano de retorno estadual). Necessidade de continuidade de fortalecer o regime de colaboração entre as redes de ensino no território, sobretudo quanto à priorização das seguintes ações: a) maior integração no planejamento da retomada das atividades presenciais; b) compatibilização do calendário escolar; e c) assistência técnica e financeira quanto ao transporte escolar, às adequações de infraestrutura das escolas, aos processos licitatórios para compras, ao atendimento psicológico da comunidade escolar, ao compartilhamento de plataformas digitais de ensino e à capacitação dos profissionais da educação, sobretudo no manuseio de mídias e ferramentas digitais.

Componente 6 – Abordagem das Desigualdades Territoriais

Componente: C.6 – Abordagem das desigualdades territoriais

Critérios de análise contemplados: C.6.2 - Estratégias diferenciadas de atendimento regional e local

Tribunal / Processo: Tribunal de Contas da União (TCU), Processo TC 022.649/2018-2

Tema ou objeto auditado: Política de Desporto Educacional

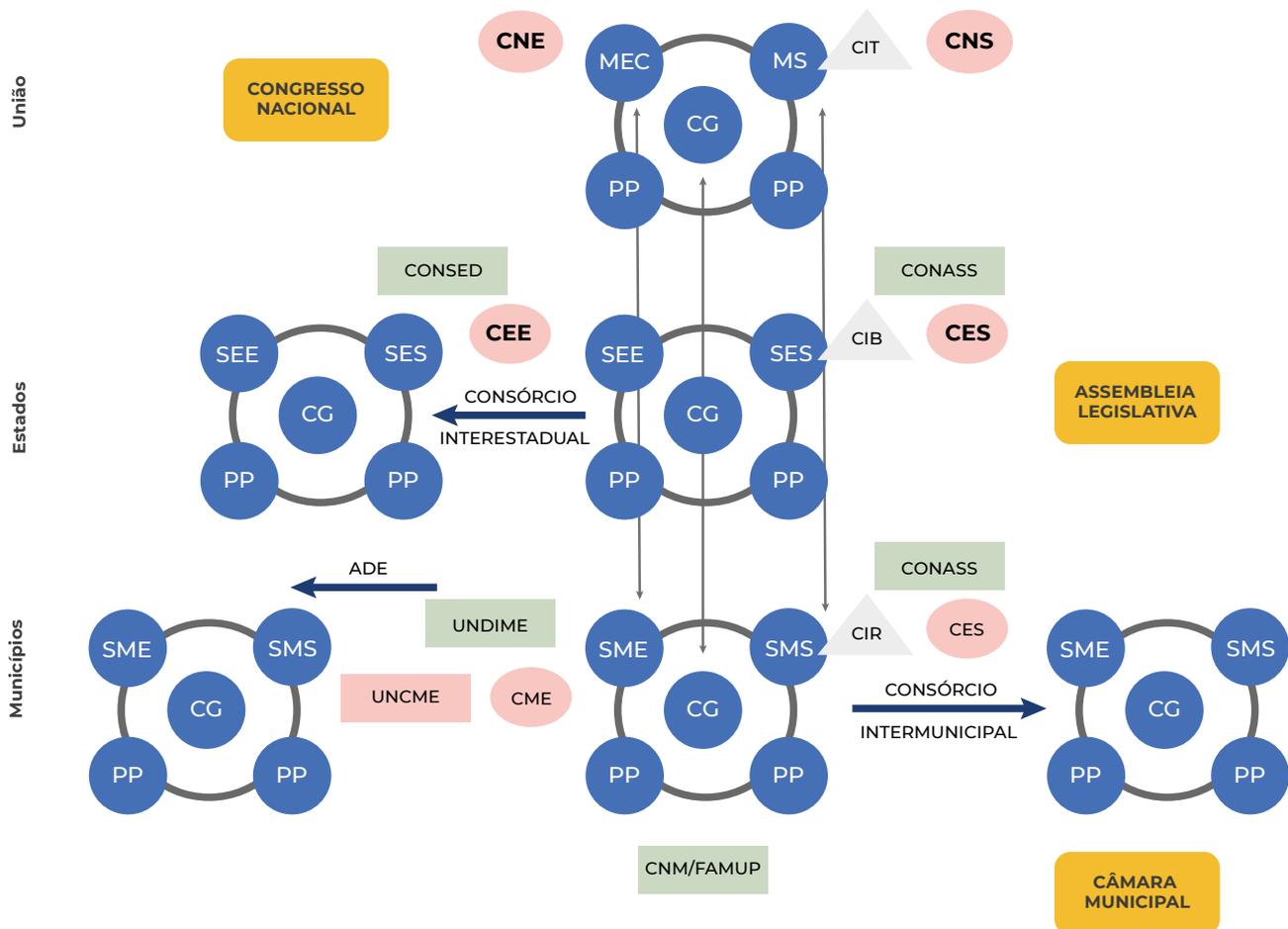
Questão de auditoria: Em que medida a priorização da destinação de recursos para o desporto educacional, prevista na Constituição Federal, art. 217, II, e em normativos infraconstitucionais, tem sido respeitada? **Subquestão:** Qual o histórico de atendimento do Programa Segundo Tempo tendo em conta a abrangência populacional e geográfica, o alcance das metas definidas e o atendimento de áreas de maior vulnerabilidade social?

Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: histórico da destinação de recursos para o desporto educacional; comportamento da distribuição dos recursos do Programa Segundo Tempo (PST) no decurso dos três últimos períodos de vigência dos planos plurianuais; e quantidade de crianças e jovens atendidos pelo PST, do número de núcleos em funcionamento e da cobertura de municípios nos quais o programa acontece; convênios celebrados pelo PST, por faixa de IDH dos municípios.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: pesquisa bibliográfica; exame da legislação e de documentos e atos formalizados, contemplando a requisição de informações ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Educação, à CBDE e a secretarias estaduais e municipais de esporte; consulta a base de dados federais de execução orçamentário-financeira (SigaBrasil e Siafi); consulta a sistemas e registros administrativos do Ministério do Esporte; entrevistas/aplicação de questionários com gestores e técnicos do Ministério do Esporte, do Ministério da Educação, de secretarias estaduais e municipais de esporte, da CBDE e com especialistas; visita de estudo no Distrito Federal.

Achados da auditoria: Não vem sendo garantida a destinação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional. Houve forte retração dos gastos com o Programa Segundo Tempo, impactando negativamente no seu alcance e no benefício social almejado de servir de instrumento para a democratização da prática esportiva, com menos núcleos instalados e menos crianças e jovens atendidos. As assimetrias de financiamento são ainda mais visíveis sob a ótica da despesa extraorçamentária, oriunda de renúncias fiscais da Lei de Incentivo ao Esporte, que historicamente privilegia projetos do segmento do desporto de rendimento.

EXEMPLO DE RELAÇÕES MULTINÍVEIS ENTRE ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS



Fonte: Elaboração própria.

- ADE - Arranjo de Desenvolvimento da Educação
- CEE - Conselho Estadual de Educação
- CES - Conselho Estadual de Saúde
- CG - Centro de Governo
- CIB - Comissão Intergestores Bipartite
- CIR - Comissão Intergestores Regional
- CME - Conselho Municipal de Educação
- CMS - Conselho Municipal de Saúde
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CNS - Conselho Nacional de Saúde
- CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
- CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde
- CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CONSEMS - Conselho de Secretários Municipais de Saúde
- MEC - Ministério da Educação
- MS - Ministério da Saúde
- PP - Política Pública
- SEE - Secretaria Estadual de Educação
- SES - Secretaria Estadual de Saúde
- SME - Secretaria Municipal de Educação
- SMS - Secretaria Municipal de Saúde
- UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
- UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação



Apêndice C

Mecanismos de colaboração no controle externo de políticas públicas descentralizadas

Este documento apresenta proposta para formalização dos mecanismos de colaboração dos TCs, voltados para a fiscalização de políticas descentralizadas.

Entende-se que políticas descentralizadas, envolvendo mais de um nível de governo para sua completa execução, requerem uma fiscalização conjunta e coordenada dos órgãos de controle externo, nas esferas federal, estadual e municipal.

A proposta ora desenhada é fruto de discussões com TCs, com OCDE, que busca viabilizar a integração entre os tribunais para o alcance de um controle externo mais efetivo das políticas públicas descentralizadas. As fontes aqui referenciadas foram apresentadas em missões e documentos de apoio elaborados pela OCDE.

Antecedentes

O Projeto Integrar parte da premissa de que atuar de modo coordenado envolve não apenas a realização de auditorias coordenadas, mas também a articulação entre TCs, em um processo de seleção de fiscalizações que seja participativo, reflexivo e fundamentado em indicadores de resultado das políticas públicas, buscando a priorização de ações de controle com maior potencial de impacto e indução de melhorias.

Essa atuação coordenada entre os TCs objetiva, também, criar capacidades para a fiscalização de políticas descentralizadas, disseminar as melhores práticas e técnicas de auditoria entre os tribunais e incluir a governança multinível como dimensão a ser adotada na fiscalização dessas políticas.

Para iniciar a reflexão sobre os mecanismos de colaboração entre TCs, importa distinguir o que se denomina os três Cs do trabalho em conjunto: colaboração, coordenação e cooperação. São termos frequentemente usados como sinônimos para descrever a maneira como as pessoas trabalham em conjunto. Mas, é possível observar na literatura que seus significados apresentam nuances:

Colaboração pode ser entendido como o processo de facilitação e operacionalização em arranjos mul-

tiorganizacionais que tem por finalidade resolver problemas que não poderiam ser resolvidos facilmente por organizações agindo individualmente. A colaboração visa, então, à produção de resultados ou produtos a partir de um relacionamento próximo entre as organizações colaboradoras. Para que isso seja possível, as organizações devem ter objetivos compartilhados, recursos compartilhados, definição e estruturação do relacionamento e da comunicação entre organizações.

Coordenação é a forma de trabalhar de maneira orquestrada em direção a uma meta específica. Esse tipo de relação fornece recompensas compartilhadas no longo prazo. A coordenação envolve alguma interação e alinhamento formal, mas diferentemente da colaboração, não se compartilham recursos. Também requer e facilita a aprendizagem mútua.

Cooperação é a menos formal das três formas de trabalho em conjunto e pode ser uma solução de curto prazo, por exemplo. A cooperação envolve conexão básica, compartilhamento de informações, reciprocidades, trocas de recursos, sem necessariamente ter objetivos mútuos (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; THOMSON; PERRY, 2006).



A visualização gráfica dos três Cs ilustra o crescente grau de engajamento e confiança, conforme se avança da cooperação para a coordenação e colaboração.

Figura 1 – Os três Cs do trabalho em conjunto



Fonte: Agranoff e McGuire (2003) e Thomson e Perry (2006), apud OCDE.

Identificam-se, ademais, categorias para caracterizar os três Cs do trabalho em conjunto, resumidas no quadro a seguir.

Figura 2 – Características dos três Cs do trabalho em conjunto



Fonte: Keast e Mandel (2014), apud OCDE.

Essas três dimensões fazem parte de um contínuo, desde o mais fragmentado até o mais conectado. Evidentemente, a separação é meramente didática, e pode haver situações em que não há total clareza sobre o exato ponto da escala em que a forma de trabalho conjunto está operando.

Ao pensar em mecanismos para os TCs atuarem de modo colaborativo na fiscalização de políticas públicas descentralizadas, é igualmente importante considerar as possibilidades de formação de redes. O trabalho em conjunto geralmente ocorre em redes, que são formadas por indivíduos conectados às organizações participantes.

As redes são formadas por relações sociais duradouras entre os atores envolvidos no trato de problema, política ou serviço público. No setor público, fala-se, principalmente, em redes de governança, como uma maneira muito eficaz de resolver problemas complexos ou para a prestação de serviços à sociedade que não poderiam ser realizados por um único ator. Especialmente em contextos descentralizados, as redes de governança têm grande valor.

Podem ser definidas como uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, do setor público e/ou privado, que interagem entre si por meio de constantes negociações e discussões que ocorrem dentro de uma estrutura institucionalizada relativa, com elementos reguladores e normativos.

A formação de uma rede requer um design cuidadoso, para que possa ser benéfica para seus membros. É preciso ter clareza de propósito, alocar responsabilidades, definir estruturas e processos da rede, isto é, desenhar a governança da rede.

Na literatura analisada, encontram-se três formas de estruturação da governança de redes: redes autoadministradas, de organização líder e de organização administrativa, em um contínuo, desde o mínimo até o máximo de formalização.

A. Rede autoadministrada

Nesta conformação, não há entidade administrativa formal. Todas as decisões são tomadas pelos próprios participantes da rede, incluindo o gerenciamento das atividades da rede. Se a rede for maior, algumas das tarefas podem ser executadas por um subconjunto dos participantes da rede, por exemplo, a partir da definição de grupos de trabalho. É potencialmente benéfico para os casos em que há **envolvimento de todos os participantes** ou quando a capacidade de resposta dos membros é compatível com suas expectativas e necessidades. O desa-

fio desse modelo é sua **ineficiência potencial**, sendo **mais adequado para redes de tamanho e complexidade limitados**.

B. Rede de organização líder

Nesta concepção, as atividades são coordenadas por um dos membros da rede, que atua como uma organização líder. Essa organização fornece administração e suporte para a rede e facilita as atividades dos integrantes em seus esforços para atingir os objetivos comuns. O modelo é mais adequado e funcional em relações verticais, mas pode ser utilizado em relações de mesma hierarquia, preservando a autonomia dos entes, mas exigindo definições precisas de atribuições. A força do modelo é a **eficiência e legitimidade fornecida pela organização líder**. Há risco de a organização líder dominar a agenda e os outros parceiros **perderem o interesse e voltarem a se concentrar em seus próprios objetivos e prioridades**.

C. Rede de organização administrativa

Nesta concepção, há uma entidade criada especificamente para gerenciar e coordenar a rede e suas atividades. Pode ser, por exemplo, um indivíduo que atua como intermediário entre os demais atores da rede ou pode ser mais formal, por exemplo, uma entidade com mandato, orçamento e organização próprios. O processo decisório é compartilhado e as definições são tomadas coletivamente. Os pontos fortes desse modelo são sua **sustentabilidade, legitimidade e eficiência**. Seus riscos podem incluir a **dependência dos participantes da rede pela entidade de governança** e possível adoção de processos de tomada de decisão excessivamente burocráticos.

Todas as propostas se baseiam nas premissas de que os membros da rede compartilham objetivos comuns, ao mesmo tempo em que mantêm objetivos individuais e respeitam as jurisdições e autonomias decisórias do planejamento de fiscalizações adotadas por cada TC.

Na estrutura autoadministrada, considerando o contexto dos TCs brasileiros, com mais de três dezenas de instituições autônomas, e a dimensão da competência de fiscalização de recursos públicos, entende-se que esse modelo não seria o mais indicado.

O modelo de rede de organização líder se assemelharia à experiência das auditorias operacionais coordenadas realizadas sob a liderança do Tribunal de Contas da União (TCU) nos últimos anos. Embora tenham oferecido ganhos expressivos para os TCs, em termos de capacitação e alcance das fiscalizações, o risco de domí-

nio da agenda se concretizou em diversas ocasiões, com centralidade do TCU na condução do processo, definição de objetos e questões de fiscalização muitas vezes sem consulta prévia aos tribunais partícipes ou debate com eles, excesso de auditorias em um mesmo ano e aprovação de cronogramas por vezes incompatíveis com a capacidade operacional dos tribunais.

O modelo de rede de organização administrativa aproxima-se da experiência das auditorias operacionais coordenadas que os TCs fizeram no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), finalizado em 2012, sob a coordenação do Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO) vinculado ao IRB. O GAO/IRB pode ser considerado uma boa prática de coordenação em rede, em função dos seguintes pontos: a) discussão e alinhamento de entendimentos entre os TCs sobre a seleção de objetos de grande relevância e interesse para as auditorias coordenadas, como ocorrido nas áreas de educação (2008), saúde (2009), saneamento (2010) e meio ambiente (2011); b) criação de capacidades para a realização das auditorias operacionais, apoiando a realização de treinamentos presenciais e a distância e prestando monitorias; c) contribuição para a disseminação das melhores práticas de auditoria operacional entre os tribunais; e d) legitimação e criação da sensação de pertença entre todos os tribunais no processo decisório de seleção de objetos de fiscalização e elaboração do planejamento conjunto das auditorias, prevalecendo o esforço coletivo em detrimento do individual.

Para além de buscar uma estrutura que melhor atenda às necessidades da rede, algumas perguntas orientam a discussão sobre aspectos essenciais à definição do propósito e ao funcionamento da rede.

Propósito: Qual a razão de ser da rede? Trata-se de uma visão compartilhada entre os membros da rede, que explica por que dedicam tempo e recursos a ela.

Membros: Quem é elegível para se tornar membro? Quais são os requisitos de associação? Qual o total de membros?

Proposta de valor: Quais os benefícios da associação, individual e coletivamente? Conhecer o objetivo da associação prepara o cenário para explicar as proposições de valor e os benefícios específicos para os membros da rede. Ter essa proposição em mente é crucial.

Coordenação, facilitação e comunicação: Como os membros da rede se vincularão e trabalharão? Falhas na coordenação e facilitação do trabalho dos

membros são riscos enormes que precisam ser devidamente tratados.

Recursos: Qual o modelo de financiamento da rede? Deve ficar claro de onde vêm os recursos e qual é o orçamento.

Governança: Quem decide o que a rede fará? Como decide? O objetivo da governança de rede não é dizer aos membros o que fazer, mas capacitá-los a fazer o que querem fazer – e, geralmente, leva algum tempo até que os membros saibam o que querem fazer juntos. Uma rede em estágio inicial não precisa de muita governança habilitada e leva tempo para descobrir de que governança precisa.

Avaliação: Como a rede monitorará sua condição e seu desempenho? Isso ajudará a tomar decisões sobre a direção estratégica da rede.

Princípios operacionais: Quais regras orientarão a rede? Os princípios orientam o desenvolvimento da cultura da rede, bem como a maneira como os membros conduzem os negócios da rede e expressam suas expectativas. Considerando que uma rede não funciona como uma organização, nem sempre é óbvio quais devem ser as diretrizes. Vários princípios operacionais podem ajudar os organizadores a fazer as coisas andarem e evitar o padrão de hábitos “centrados na organização”, como:

a. fazer todo o trabalho. Isso significa fazer com que os membros da rede, e não uma pessoa da equipe, façam o trabalho juntos, usando suas conexões, seus conhecimentos, suas competências e seus recursos. O objetivo é que os membros colaborem para produzir valor uns para os outros.

b. fazer tudo com alguém, não sozinho. Quando os membros desejam seguir uma ideia, é preciso ajudá-los a se conectar com outras pessoas que possam querer se juntar ao esforço. Um exemplo é estabelecer grupos de trabalho de membros para explorar possibilidades de ações coletivas.

c. manter informações da rede e processo de tomada de decisões abertos e transparentes, sem segredos, sem acúmulo de informações. Esse princípio atende ao modelo de descentralização, em que nenhum membro é mais poderoso do que os outros. Isso pode ser essencial para construir confiança entre os membros e estimular a colaboração.

d. manter planos flexíveis. Uma vez que os membros podem identificar diferentes prioridades para a rede

a cada ano, as redes podem não ser capazes de elaborar planos estratégicos de longo prazo, que várias organizações fazem. Portanto, os processos existentes podem continuar apenas se tiverem apoio suficiente, e os novos esforços propostos podem não começar se não atraírem apoio suficiente dos membros (PLASTRIK; TAYLOR; CLEVELAND, 2014).

Analisando as concepções teóricas sobre estruturação de redes, seguindo as premissas norteadoras do Projeto Integrar, frutos de discussões com os TCs participantes do projeto, e partindo das experiências de cooperação, coordenação e colaboração já vivenciadas pelo sistema de controle externo brasileiro, apresenta-se a seguir uma proposta de modelo de colaboração para os TCs na fiscalização de políticas públicas descentralizadas.

Proposta de rede de colaboração no controle de políticas públicas descentralizadas

A ideia de pensar em uma rede colaborativa de atuação dos TCs brasileiros na fiscalização de políticas e programas governamentais não é algo inédito

A proposta ora apresentada reconhece os resultados positivos, méritos e esforços das ações conjuntas entre os TCs, desenvolvidas desde 2007, na origem do Promox, e visa a tornar concretas diversas sugestões colhidas em 2016, com a participação de, cerca de, 80 técnicos dos TCs, em reunião dedicada a compartilhar experiências e trocar opiniões sobre a melhoria da condução das auditorias coordenadas e atuação colaborativa.

Ao combinar características dos modelos de rede de organização administrativa e líder, compõe um modelo de liderança participativa, conduzida por um grupo, com colaboração intensa dos atores envolvidos. Deste modo, busca-se otimizar os ganhos dos modelos de redes, aumentando a legitimidade nos processos decisórios, e minimizar os riscos, mitigando possíveis situações de baixo envolvimento e interesse.

A intenção da Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas é conquistar, paulatinamente, confiança e engajamento de seus membros, rumo aos princípios dos mecanismos de colaboração, preservando a autonomia de cada ente e o fomento à participação constante dos integrantes.

Ao trabalhar juntos em rede, os TCs podem obter benefícios coletivos, pela combinação de experiências e pelo acesso a recursos, enquanto respeitam os diversos pontos de vista, os mandatos e as prioridades institucionais de cada um. Ao mesmo tempo, a liderança participativa exercida por um grupo evita a duplicação de esforços táticos/operacionais e agiliza o tempo de resposta das decisões.

2.1 FUNDAMENTOS

A Rede Integrar, para além do desafio de sedimentar uma metodologia de fiscalização conjunta de programas e políticas descentralizadas para diferentes áreas da gestão pública, assume o complexo e necessário desafio de criar bases sustentáveis e legítimas para a interação e cooperação na seleção e realização dessas

fiscalizações e o fomento ao aprimoramento contínuo do controle externo dessas políticas.

O **propósito** da rede é **fortalecer a atuação coordenada do controle externo de políticas públicas descentralizadas**, induzindo maior efetividade e eficácia de seu ciclo de implementação. No que diz respeito aos objetivos, foram estabelecidos os relacionados a seguir.

OBJETIVO GERAL:

- possibilitar o trabalho conjunto de seleção, proposição e realização de fiscalizações em políticas descentralizadas no setor público, a ser desenvolvido de forma colaborativa.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- promover estudos e avaliar a oportunidade de seleção de fiscalizações de políticas descentralizadas, com base em indicadores e informações que apontem para problemas e fatores críticos associados ao objeto de análise;
- realizar trabalhos conjuntos de fiscalização de políticas descentralizadas, quando houver interesse mútuo;
- compartilhar e desenvolver conjuntamente metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas que apoiem a avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas;
- viabilizar o intercâmbio de informações, identificando aspectos que tangenciam a competência de atuação de outro TC e podem impactar na efetividade das fiscalizações de políticas públicas descentralizadas; e
- fomentar a realização de cursos, seminários, simpósios, encontros e outros eventos voltados à capacitação e ao desenvolvimento profissional em avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas.

BENEFÍCIOS:

- comparabilidade dos resultados obtidos nas fiscalizações empreendidas de forma conjunta,

permitindo, assim, a construção de uma visão sistêmica nacional sobre problemas e possíveis soluções relacionados às políticas públicas descentralizadas, considerando as peculiaridades regionais e locais;

- qualificação do processo de tomada de decisão da seleção de auditorias orientado por indicadores de resultados das políticas descentralizadas, de modo participativo;
- conciliação de objetivos, normas, procedimentos e diretrizes no controle externo das políticas públicas descentralizadas; e
- ganhos de eficiência no controle externo de políticas públicas descentralizadas, com mitigação de sobreposição, duplicação e fragmentação de esforços durante a realização da atividade fiscalizatória.

2.2 GOVERNANÇA

A) COORDENAÇÃO E GERENCIAMENTO DA REDE INTEGRAR DE FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

Propõe-se que as atribuições de coordenação e gerenciamento da Rede Integrar sejam de responsabilidade de Comitê Técnico, constituído de representantes do TCU, da Atricon, do IRB e dos TCs que integram a rede.

Equipe de coordenação do comitê deve ser designada para conduzir os trabalhos da rede. Inicialmente, propõe-se que seja composta por dois representantes (titular e suplente), indicados pelo TCU, pela Atricon e pelo IRB, com as funções de apoio administrativo e ao compartilhamento e à disseminação do conhecimento produzido.

As principais atribuições do comitê se traduzem em:

- coordenar realização de estudos para identificação de potenciais temas, com vistas ao planejamento de fiscalizações de políticas públicas descentralizadas;
- viabilizar uso de solução de tecnologia da informação para acompanhamento de indicadores de políticas públicas descentralizadas;
- coordenar grupos temáticos; e
- propor soluções para aprimoramento do controle externo das políticas públicas descentralizadas.

Referente à realização de estudos para identificação de potenciais temas de fiscalização de políticas públicas descentralizadas, propõe-se o uso da metodologia de seleção apresentada no Apêndice A desta publicação. A escolha das auditorias a serem realizadas deve observar os critérios de materialidade, relevância, oportunidade, adaptação às diferenças regionais e consulta a atores externos, para validação do tema.

A adesão à realização das fiscalizações propostas deve ser explicitada por cada TC, preservando sua autonomia e independência.

Quanto à proposição de soluções para o aprimoramento do controle externo das políticas públicas descentralizadas, uma alternativa é identificar, nos TCs, inovações desenvolvidas e implantadas para o controle das políticas públicas descentralizadas e dos desafios que vêm sendo enfrentados para o controle efetivo dessas políticas. As informações podem ser debatidas no comitê, com o objetivo de estabelecer soluções e estratégias para aprimoramento do controle externo dessas políticas.

B) COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES NO ÂMBITO DE CADA TC

Cada TC definirá um membro e servidor para integrar o Comitê Técnico-Executivo, que terá as atribuições de coordenação tática das atividades no âmbito interno, em especial na supervisão de atividades dos grupos temáticos em seu TC.

Os representantes em cada TC possuirão funções de coordenação e articulação, como:

- articular-se com áreas dos respectivos TCs envolvidas no planejamento e na fiscalização de políticas públicas descentralizadas;
- viabilizar disseminação de conhecimentos decorrentes das atividades do comitê com os respectivos TCs;
- coordenar, nos respectivos TCs, estudos propostos pelo comitê que apoiem a avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas;
- verificar atendimento dos prazos e da qualidade das atividades a serem desenvolvidas pelos grupos temáticos no âmbito dos respectivos TCs.

C) OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES:

A Rede Integrar atuará por meio de **grupos temáticos**, para operacionalizar os processos de trabalho. Os grupos terão duração definida previamente e serão compostos por profissionais com formação técnica compatível, responsáveis por executar as ati-

vidades da rede nas áreas temáticas definidas pelo Comitê Técnico-Executivo.

Poderão ser responsáveis pela ampliação da área de atuação da Rede Integrar, por meio do estudo de outras políticas públicas descentralizadas, como saúde, segurança pública e infraestrutura, bem como operacionalização de fiscalizações coordenadas.

2.3 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

A) FINANCIAMENTO

A Rede Integrar não assume compromissos financeiros ou transfere recursos para qualquer entidade. Membros, autoridades, servidores e técnicos serão custeados pelas próprias instituições de origem, quando alocados para participar das atividades da rede.

Em caso de capacitações e eventos presenciais, os custos de deslocamento, alimentação e diária são de responsabilidade de cada tribunal, assim como os operacionais de realização das auditorias selecionadas.

B) COMUNICAÇÃO

A interlocução entre os TCs participantes da Rede Integrar ficará a cargo da Atricon e do IRB. Faz-se necessária a criação de e-mail, portal e comunidade virtual da Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas, para cientificar os integrantes sobre o andamento, as definições, as orientações e a agenda, por meio do envio de boletins periódicos. Sugere-se a criação de fluxogramas e infográficos ilustrativos do desenvolvimento das atividades da rede, de modo a facilitar o intercâmbio de informações. Ademais, podem ser desenvolvidos fóruns, para incentivar o diálogo e a troca de informações.

C) PRINCÍPIOS OPERACIONAIS:

- Compatibilização dos planos de fiscalização dos TCs, de modo que admitam a inclusão das auditorias coordenadas selecionadas por meio da Rede Integrar, para execução ao longo daquele ano ou no seguinte.
- Planejamento de atividades de capacitação de políticas públicas descentralizadas, em parceria com as escolas de contas dos tribunais, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do TCU.
- Elaboração, à medida que se consolidar a atuação da rede, de regimento interno, para regulação, formalização e detalhamento de direitos, deveres, diretrizes, prazos, formas de atuação e

possibilidades de alteração. O regimento interno deve ser flexível, de modo a viabilizar a adaptação aos planejamentos de cada tribunal, observando sua capacidade operacional e levando em consideração os diferentes prazos de elaboração e publicação dos planos de fiscalização.

D) MONITORAMENTO

A Rede Integrar será objeto de monitoramento contínuo pelo Comitê Técnico-Executivo. O monitoramento visa a garantir que os objetivos e as diretrizes da Rede Integrar sejam alcançados satisfatoriamente, resguardadas a independência e autonomia dos tribunais.

Envolve o acompanhamento das ações realizadas em cada etapa e estabelecimento de orientações, de forma a promover:

- conhecimento das responsabilidades compartilhadas;
- seleção de tema(s) em bases técnicas, mediante a utilização da metodologia de seleção de políticas descentralizadas;
- procedimentos planejados consoante orçamentos, prazos e cronogramas acordados no contexto de cada tribunal; e
- capacitação relativa ao(s) tema(s) selecionado(s).



Referências

Apêndice A

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Do físico à física: infraestrutura escolar e resultados educacionais na América Latina**, 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2011-10-18/infraestrutura-escolar-e-educacionais-america-latina,9615.html>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer 11/2012**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11616-pcp011->>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 4 out. 2020.

_____. Censo Escolar. **Decreto 6.425**, de 4 de abril de 2008.

_____. **Indicadores educacionais em foco**, 2012.

_____. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília-DF, 2014. 71p.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília-DF, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2020.

_____. O que está por trás da desigualdade de gênero na educação? **PISA em Foco 49**. Paris-França, 2015. Disponível em: <[https://www.oecd.org/PISA/PISAproducts/PISAINfocus/PIF-49%20\(pr\).pdf](https://www.oecd.org/PISA/PISAproducts/PISAINfocus/PIF-49%20(pr).pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF.

_____. **Lei 9.394/1996** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília-DF, 1996.

_____. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014.

_____. **Lei 10.880**, de 9 de junho de 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). **Relatório Auditoria Operacional Transporte Escolar**, 2015. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Jurisdicionado/Fiscalizacao_Control/Auditoria_Operacional/1-FUNCAO-EDUCACAO-1_3-TRANSPORTE_ESCOLAR-AUD201500022015053050.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCM-GO). **Auditoria Operacional Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC)**. Município de Trindade-GO, 2019. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/auditorias/wp-content/uploads/2020/04/05447_18-TRINDADE-AUD-OPER-SMEC-2019-Relat%C3%B3rio-Final-002.2019-Ver%C3%A3o-final-Portal.pdf>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN). **Relatório AOP Ensino Médio**, 2014. Disponível em: <[Médiohttps://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/PaginaSetor/AOP/40/0._Relat%C3%B3rio_Final_AOP_Coordenada_EM_TCERN.pdf](https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/PaginaSetor/AOP/40/0._Relat%C3%B3rio_Final_AOP_Coordenada_EM_TCERN.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). **Relatório de auditoria realizada para analisar as estratégias educacionais disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação para assegurar a aprendizagem dos alunos matriculados na rede municipal de São Paulo durante o período de suspensão do atendimento presencial decorrente da pandemia do coronavírus**. São Paulo-SP, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/ConsultaProcesso/DocumentoEtcmm?nuProcesso=TC0061922020&nuOrdem=749238>>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. **Relatório do Programa de Visitas às Escolas de ensino fundamental**, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/ConsultaProcesso/DocumentoEtc?nuProcesso=TC0041192019&nuOrdem=650068>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. **Orientações para seleções de objetos e ações de controle**. Brasília-DF: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2016.

_____. **Relatório de auditoria de natureza operacional sobre a meta 1 do Plano Nacional de Educação**. Processo TC 025.153/2016-1. Acórdão 2.775/2017-TCU-Plenário. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-na-educacao-infantil-meta-1-do-plano-nacional-de-educacao.htm>>. Acesso em: 5 out. 2020.

_____. **Roteiro de Levantamento**. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018.

_____. Ensino médio no Brasil. Auditoria coordenada: educação. **Série Sumários Executivos**. Brasília-DF: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-no-ensino-medio.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. Auditoria coordenada para avaliação da infraestrutura de escolas públicas de ensino fundamental. **Série Sumários Executivos**. Brasília-DF: TCU, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-para-avaliacao-da-infraestrutura-de-escolas-publicas-de-ensino-fundamental.htm>>. Acesso em: 2 out. 2020.

_____. **Técnica de análise de problemas para auditorias**. Brasília-DF: TCU, 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRÊTAS, J. R. S.; MORAES, S. P. Preconceito e bullying no ambiente escolar. **Revista Educação-UNG-Ser**, v. 15, n. 1, 2020.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação – Nota Técnica 6. Brasília-DF: IPEA, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/100924_notatec6disoc.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

CASTELAR, P. U. de C.; MONTEIRO, V. B. LAVOR, D. C. **Um estudo sobre as causas de abandono escolar nas escolas públicas de ensino médio no estado do Ceará**. GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, v. 1, p. 33. 2012. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/2012/UM_ESTUDO_SOBRE_CAUSAS_ABANDONO_ESCOLAR_PUBLICAS_ENSINO_MEDIO_CEARA_2o_lugar.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CASTRO A.; LOPES R. E. **A escola de tempo integral**: desafios e possibilidades. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n71/a03v19n71>>. Acesso em: 2 out. 2020.

CAVALIERE, A. M. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1.015-1.035. Campinas, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302007000300018&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 ago. 2020.

COSTA, V. A. **Os novos indicadores educacionais brasileiros**: um estudo sobre a rede municipal de ensino de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2019. 152 p.

COUTINHO, Â. S.; ALVES, T. Desigualdade de acesso à educação infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. **Educação em Revista**, v. 35, n. 75. Curitiba, mai. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602019000300194&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2020.

DAVIS, C. L. F.; TARTUCE, G. L. B. P.; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A.; SILVA, A. P. F.; COSTA, B. S. D. O.; SOUZA, J. C. Anos finais do ensino fundamental: aproximando-se da configuração atual. **Estudos e Pesquisas Educacionais n. 3**, novembro de 2012. São Paulo-SP: Fundação Victor Civita. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/_uploads/_posts/7.pdf?190969169>. Acesso em: 22 set. 2020.

ELACQUA, G. **Educação baseada em evidências**: como saber o que funciona em educação. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/GATEWAY/Downloads/OK%20Instituto-Alfa-e-Beto_EBE_2015%20(1).pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

FERREIRA, E. B.; SILVA, M. R. Centralidade do ensino médio no contexto da nova Ordem e Progresso. **Educação e Sociedade**, v. 38, n. 139, p. 287-292. Campinas, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302017000200287&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jul. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE); CENTRO COLABORADOR DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (CECATE); UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG). **Guia do Transporte Escolar**: aspectos regulatórios do transporte escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?start=18>. Acesso em: 30 ago. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução/FNDE/CD/3**, de 28 de março de 2007.

FRANCESCHINI, V. L.; MIRANDA-RIBEIRO, P.; GOMES, M. M. A cor da reprovação: fatores associados à reprovação dos alunos do ensino médio. **Educação e Pesquisa**, v. 42, n. 3. São Paulo-SP, 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/ep/article/view/120645/117729>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FRANCO, M. G. O.; BAZON, M. R. Percurso e experiência escolar de adolescentes em conflito com a lei: trajetórias possíveis. **Educação em Revista**, v. 35. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982019000100401&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 set. 2020.

FREITAS, M. J. D. **Determinantes do abandono escolar nas escolas de ensino médio público do estado do Ceará**. TCC (Graduação em Finanças). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade. Fortaleza-CE, 2017. 38 f. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/33967>. Acesso em: 9 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Desafios do acesso à creche no Brasil** – subsídios para o debate. São Paulo-SP, 2020. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/desafio-acesso-creche-brasil/>. Acesso em: 18 set. 2020.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Nova Iorque-Estados Unidos, 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/panorama-da-distorcao-idade-serie-no-brasil>. Acesso em: 2 out. 2020.

_____. **Um mundo pronto para aprender**: dar prioridade à educação na primeira infância de qualidade. Nova Iorque-Estados Unidos, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/57936/file/Um-mundo-pronto-para-aprender-resumo-2019.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

GARCIA, P. S.; AZEVEDO, G. R.; SOBRINHO, A. M. Um estudo sobre o fracasso escolar no ensino médio entre os anos de 2010, 2013 e 2016. **Revista Internacional D´Humanitats** 45, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/328492625_Um_estudo_sobre_o_fracasso_escolar_no_Ensino_Medio_entre_os_anos_de_2010_2013_e_2016>. Acesso em: 28 julho 2020.

HOLANDA MAIA, M. Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios. In: GOMES, A. V. A. (Org.). **Plano Nacional de Educação**: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/plano-nacional-de-educacao-olhares-sobre-o-andamento-das-metas>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Agência IBGE. **Necessidade de trabalhar e desinteresse são principais motivos para abandono escolar**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28286-necessidade-de-trabalhar-e-desinteresse-sao-principais-motivos-para-abandono>. Acesso em: 7 out. 2020.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). **Educação 2019**: mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Brasília-DF, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 9 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2019**. Brasília-DF, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)**: documento básico. Brasília-DF, jul. 2013. 24p.

_____. **Censo da Educação Básica 2019** – Resumo Técnico. Brasília-DF, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6874720>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Dicionário de Indicadores Educacionais**. Fórmulas de cálculo. Brasília-DF, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Dicion%C3%A1rio+de+Indicadores+Educacionais+f%C3%B3rmulas+de+c%C3%A1lculo/bf7eac55-d33b-42a7-8d54-2d70fa4e24a3?version=1.2>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Nota informativa sobre o aprimoramento metodológico no cálculo do indicador Média de Alunos por Turma**, 2010.

_____. **Nota Técnica 2/2010**: cálculo das taxas de rendimento escolar. Censo da Educação Básica 2009, 2010.

_____. **Nota Técnica 20/2014**: Indicador de Adequação da Formação do Docente da Educação Básica, nov. 2014.

_____. **Nota Técnica 39/2014**: Indicador de Esforço Docente. Brasília-DF, dez. 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_esforco/nota_tecnica_indicador_docente_esforco.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

_____. **Nota Técnica 8/2017/CGCQTI/DEED**: estimativas de fluxo escolar a partir do acompanhamento longitudinal dos registros de aluno do Censo Escolar do período 2007-2016, 2017.

_____. **Nota Técnica 10/2019/CGIM/DAEB**: Sistema Saeb, 2019.

_____. **Relatório Brasil no PISA 2018**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: <https://anped.org.br/sites/default/files/images/relatorio_do_3o_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) e Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB). **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** – Resumo Técnico. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://download.INEP.gov.br/educacao_basica/portal_IDEB/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_IDEB_2005-2017.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE). **Excelência com equidade no ensino médio**: a dificuldade das redes de ensino para dar um suporte efetivo às escolas. São Paulo-SP: IEDE, 2019. Disponível em: <https://www.portaliiede.com.br/wp-content/uploads/2019/09/Excelencia_com_Equidade_Ensino_Medio_WEB.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas-SP: Alínea, 2017.

KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos brasileiros sobre eficácia escolar: uma revisão de literatura. **Revista Examen**, v. 1, n. 1, jul./dez. 2017. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <<https://examen.emnuvens.com.br/rev/article/view/25>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LAROCCA, P.; GIRARDI, P. G. **Trabalho, satisfação e motivação docente**: um estudo exploratório com professores da educação básica. Eixo temático: Formação de Professores e Profissionalização Docente, 2011. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Educere), 2011. Curitiba. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5429_2605.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

MARCHELLI, P. S.; Educação, trabalho e vulnerabilidade social: reflexões sobre os jovens excluídos do ensino médio no Brasil. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 9, n. 19. Sergipe-RN, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/download/5601/4617>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MEDEIROS, G. **Valorização do professor do ensino médio em Santa Catarina e Minas Gerais**: limites e possibilidades. Florianópolis-SC, 2014. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Gilvan-Medeiros.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, jan./abr., 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA UNESCO (UNESCO). Laboratório Latino-Americano de Evaluacion de la Calidad de la Educacion. Informe de resultados. **Tercer estudio regional comparativo y explicativo**. Factores asociados. Madri-Espanha, 2016. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243533>>. Acesso em: 4 set. 2020.

_____. **Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil**, 2019. 122p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Conceptual Model**. Paris-França, 2019 (Texto traduzido).

_____. **Country Note - Education at a Glance 2018**: OECD Indicators. Paris-França, 2018 (Texto traduzido). Disponível em: <http://download.INEP.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

PARENTE, C. M. D. A construção da meta de educação em tempo integral do Plano Nacional de Educação, 2014. **Educação em Revista**, v. 18 – edição especial. Marília-SP, 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/Guilherme%20Jarдим/Downloads/6773-Texto%20do%20artigo-21882-2-10-20200702.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PARENTE, C. M. D. Educação em tempo integral e Programa Mais Educação: aproximações e distanciamentos das regiões brasileiras em relação à meta prevista no projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE). **Revista Contrapontos – Eletrônica**, v. 14, n. 3, set./dez. 2014.

PARENTE, C. M. D. Programa Mais Educação: impactos e perspectivas nas escolas do campo. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 11, n. 2, p. 439-454, jun./ago. 2017.

PAULA, J. S.; FRANCO, A. M. P.; SILVA, J. W. Fatores relacionados ao atraso escolar no estado de Minas Gerais. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 72. São Paulo, set./dez. 2018. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4928/3704>>. Acesso em: 9 out. 2020.

REZENDE, W. et al. Educação de tempo integral: o monitoramento da meta 6 do PNE no estado de Pernambuco. In: **Anais da IX Reunião da Abave**: o Plano Nacional de Educação e a avaliação, 2018. Disponível em: <<https://even3.blob.core.windows.net/anais/50307.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2020.

ROBERTO, J. E. S.; WATAYA, S. **A importância da formação de professores no século XXI**: dilemas de uma socie-

dade em desenvolvimento, 2016. Disponível em: < https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/17-Jefer-son-Souza-et-al_A-importancia-da-formacao.pdf >. Acesso em: 18 ago. 2020.

SHIRASU, M. R.; ARRAES, R. de A. Determinantes da evasão e repetência escolar. In: **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia**. Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec). Fortaleza-CE, 2016. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_l/i12-85f3c3774c3d65741cb278e01e-61db39.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

SIMÕES, A. A. **As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação**: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. PNE em movimento, MEC/Inep, Brasília, 2016.

SILVA, A. C.; MOTA, R. D.; LIMA, J. C.; QUEIROZ, F. C.; NORONHA, S. L. A influência da escolaridade dos pais e da renda familiar no desempenho dos candidatos do Enem. **XXXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 2017. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_243_410_32201.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

SOARES NETO, J. J. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99. São Paulo, jan./abr. 2013.

SOARES, S. Aprendizado e seleção: uma análise da evolução educacional brasileira de acordo com uma perspectiva de ciclo de vida. **Texto para Discussão 1.185**. Ipea, Brasília-DF, mai. 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já!** Uma proposta suprapartidária de estratégia para a educação básica brasileira e prioridades para o governo federal em 2019-2022. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/153.pdf>.

_____. **Anuário Brasileiro de Educação Básica 2020**. São Paulo-SP: Editora Moderna, 2020. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/002899327673357a0e974?authid=YhVHn5Pn6LzE>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. **Em 10 anos, aprendizado adequado no ensino médio segue estagnado, apesar dos avanços no 5º ano do fundamental**. São Paulo-SP, 2020. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/meta-3-em-10-anos-aprendizado-adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental>>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. Programa de Fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral. **Educação Já!** São Paulo-SP, 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/163.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. **Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!** Balanço 2019 e perspectivas 2020. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/iniciativa-educacao-ja>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

TRIGUEIRO, E. Breves reflexões sobre os desafios do ensino médio brasileiro. **Revista Educação em Debate**, n. 81. Fortaleza-CE, 2020. Disponível em: <<http://www.periodicosfaced.ufc.br/index.php/educacaoemdebate/article/view/984>>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Ciências e Tecnologia Engenharia de Transportes. Fundo Nacional de Educação (FNDE). **Relatório Avaliação Nacional do Programa Caminho da Escola – Avaliação de Impacto**, v. II, 2018.

_____. **Relatório Avaliação Nacional do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) – Avaliação de Impacto**, v. III, 2018.

_____. **Relatório Caracterização e Avaliação do Transporte Escolar do Brasil**, v. I, 2018.

ABRÚCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, F. H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília-DF: Ipea, 2013.

ABRÚCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO, M. R. G. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília-DF: [s.n.]; 2002. 107p.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, p. 431 a 458. Rio de Janeiro-RJ, 2002.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, accountability e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1 (85). São Paulo, jan./mar. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Instituto Rui Barbosa (IRB). **NBASP 9020** (aguardando publicação).

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

_____. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Técnicas de auditoria: análise stakeholder**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2001.

CASTRO, A. C. **A política de coesão europeia em Portugal: governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013)**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB). Brasília-DF, 2014. 265fl.

CASTRO, A. C. Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da governança multinível. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 78, p. 5-16. São Paulo, 2º semestre de 2014 (publicada em junho de 2016). Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/previous-issues/bib-78/9989-leituras-sobre-o-regionalismo-europeu-e-a-emergencia-da-governanca-multinivel/file>>.

DINIZ, E. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2001.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013.

LOPEZ-VISO, M.; ÁLVAREZ, A. L. Multi-level governance and social cohesion in the European Union: the assessment of local agents, a study case inside Galicia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 196-213. Brasília, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00196.pdf>>.

LOTTA, G. S.; BAUER, M.; ROJAS, C.; JOBIM, R. **Análise dos processos de reestruturação do ensino médio em estados brasileiros**. EnAPG, 2019.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 66, p. 171-194. Brasília: Enap, 2015.

MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, jan./jun. 2014.

MEDEIROS, M.; VIEIRA, A. A. Lógicas de centro versus dinâmicas de margens: a questão subnacional na União Europeia. **Revista Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 363-392. Rio de Janeiro, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Medeiros_vol29n2.pdf>.

MONTEIRO, S.; HORTA, A. Governança multinível em Portugal: fundamentos teórico-conceituais. **Coleção Política e Territórios**. Working paper n. 3. Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, I.P. Lisboa, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Governance as an SDG Accelerator. Country Experiences and Tools. **OECD Publishing**. Paris, 2019.

_____. Making decentralisation work: a handbook for policy-makers. **OECD Publishing**. Paris, 2019.

_____. **Multilevel governance of decentralised policies in Brazil**: an analytical framework for audit assessments. Prelo. 2020.

_____. **Multilevel governance**. 2020.

_____. Projeto Integrar. **Multi-level governance of decentralised policies in Brazil**: an analytical framework for audit assessments, 2020.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (Olacefs). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Entidades Fiscalizadoras Superiores** – Noções básicas de uma auditoria de preparação. OLACEFS/ISC-TCU/GIZ, 2018.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative public management**: new strategies for local governments. Georgetown University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Principles of collaboration**: key questions for TCs to consider in the process of designing a collaboration mechanism. Material não publicado, produzido como insumo para o Projeto Integrar.

KEAST, R.; MANDELL, M. (eds). **Network theory in the public sector**: building new theoretical frameworks. Routledge, 2014.

PLASTRIK, P.; TAYLOR, M.; CLEVELAND, J. **Connecting to change the world**: harnessing the power of networks for social impact. Island Press, 2014.

THOMSON, A.; PERRY, J. Collaboration processes: inside the black box. **Public administration review**, v. 66/1, pp. 20-32, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>>.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc)
Texto-base SecexEducação/TCU
Apêndice A TCE-BA, TCE-SC, TCE-PR
Apêndice B TCE-BA, TCE-RO, TCE-PI, TCE-PB e TCE-PE
Apêndice C TCE-MG e TCE-AC
Supervisão e coordenação SecexEduc

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Conteúdos Visuais (Secov)

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Serviço de Conteúdos Visuais (Secov)

CRÉDITO DAS IMAGENS

Getty Images

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III - sala 119
Tel.: (61) 3527-7408
70042-900, Brasília-DF

OUVIDORIA DO TCU

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

WWW.TCU.GOV.BR

