

# EDUCAÇÃO

## 1º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

A organização do sistema de ensino no Brasil está amparada em complexo arranjo federativo, que, por um lado, assegura a autonomia dos entes e, por outro, requer a articulação e cooperação entre eles. Todavia, essa atuação integrada não é simples de ser alcançada, e o que se observa historicamente no país é o contrário. Tal cenário leva à descontinuidade de políticas, perda de eficácia dos programas governamentais, escassez de recursos e ineficiência dos gastos com educação. A solução para esses problemas começa pelo planejamento coeso dos entes. É nesse contexto que se insere o Plano Nacional de Educação – PNE.

O PNE é estabelecido por meio de leis decenais e define, para todos os entes da federação, "diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas" (art. 214 da Constituição Federal). Portanto, o Plano confere visão comum sobre o que é preciso ser feito no âmbito da educação brasileira e, em consequência, constitui pauta para a atuação do controle externo.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU estabeleceu metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024 (instituído pela Lei 13.005/2014), averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário). A metodologia foi aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, tendo como premissa a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação.

A metodologia também prevê a publicação de relatórios periódicos, com o intuito de comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional – CN os esforços despendidos pelo Tribunal na fiscalização do PNE. Esta 1ª edição do Relatório busca evidenciar, resumidamente, a situação de cada uma das 20 metas que compõem o Plano, além de ressaltar estratégias do PNE tidas como relevantes para o alcance das metas ou para as quais foram constatados riscos de implementação. São apresentados, também, os principais trabalhos realizados pelo TCU atinentes ao PNE.

### QUADRO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PNE

Com base no histórico dos indicadores oficiais, foram projetados os índices das metas até 2024, ano em que se encerra a vigência do atual PNE. As projeções não se prestam a manifestações taxativas quanto ao cumprimento futuro ou não das metas, servindo tão somente para sinalizar riscos.

Assim sendo, infere-se que somente duas metas têm grande probabilidade de serem alcançadas dentro do prazo (Metas 6 e 13) e, ainda assim, porque os avanços estipulados na Lei 13.005/2014 são próximos à situação encontrada em 2014. Outras seis metas tendem a ser alcançadas apenas parcialmente (1, 2, 7, 9, 11 e 14), e a Meta 17, referente à equiparação salarial entre professores e não professores, tende a ser efetivada somente no último ano de vigência do PNE, se muito.

As Metas 3, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16 e 20, por sua vez, correm risco de não serem implementadas. Já acerca das Metas 18 e 19, alusivas, respectivamente, aos planos de carreira docente e à gestão democrática, não há informações suficientes que permitam juízo quanto à possibilidade de cumprimento.

Metas com probabilidade de serem cumpridas tempestivamente

META 6 Educação em tempo integral	META 13 Titulação de professores da educação superior
--------------------------------------	--

Metas com probabilidade de serem cumpridas parcialmente ou intempestivamente

META 1 Educação Infantil	META 2 Ensino Fundamental	META 7 Qualidade da educação básica	META 9 Alfabetização de jovens e adultos
META 11 Educação profissional técnica no nível médio	META 14 Pós Graduação strictu sensu	META 17 Valorização do professor da educação básica	

Metas com probabilidade de não serem cumpridas

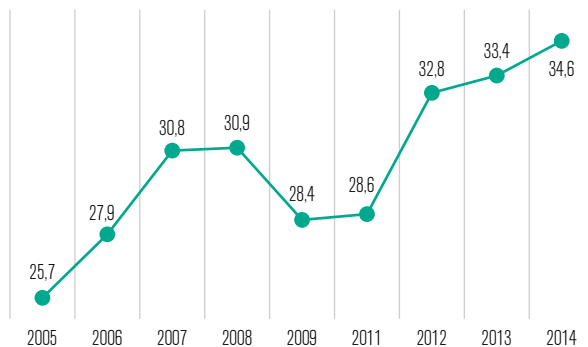
META 3 Ensino Médio	META 4 Educação Especial	META 5 Alfabetização na idade adequada	META 8 Escolaridade média da população de 18 a 29 anos
META 10 EJA integrada à educação profissional	META 12 Educação Superior	META 15 Formação de profissionais da educação básica	META 20 Financiamento da educação
META 16 Formação continuada e pós graduação de profissionais da educação básica			

## PONTOS DE DESTAQUE

Embora o Relatório não pretenda ser exaustivo em suas análises, foram apontados diversos riscos e desafios para a concretização do Plano Nacional de Educação. Entre eles, destacam-se:

- **Governança do PNE:** as responsabilidades pelos diversos compromissos elencados no PNE não estão claramente definidas e formalizadas, prejudicando a efetivação do Plano. Para que esse quadro seja superado, são necessários a implantação do Sistema Nacional de Educação e o efetivo funcionamento das instâncias de negociação e cooperação federativa, previstos na Lei 13.005/2014;
- **Meta 1 – Educação infantil:** contrariando a estratégia 1.2, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças mais pobres e as mais ricas vem crescendo nos últimos anos (Gráfico 1), devendo ser enfrentada por meio de políticas que privilegiem a busca ativa e matrícula de crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica;
- **Meta 3 – Ensino médio:** as altas taxas de evasão e abandono – vistas desde os anos finais do ensino fundamental – comprometem a universalização do ensino médio. Portanto, o alcance da Meta 3 pressupõe a implementação de políticas 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;

Gráfico 1 – Diferença em p.p. entre as taxas de frequência escolar das crianças de zero a três anos do quintil de renda familiar per capita mais alto e as do quintil mais baixo – 2005-2014

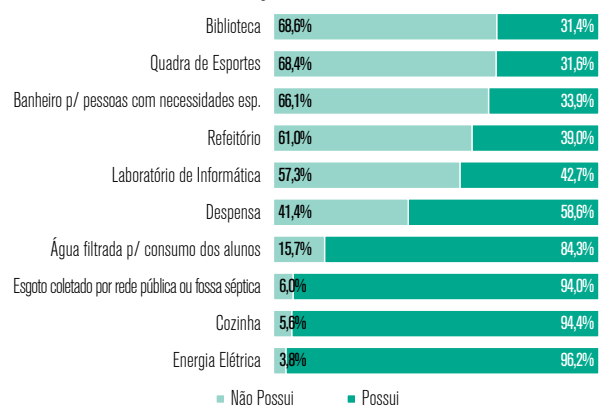


Fonte: Inep, com base na Pnad.

- **Metas 8, 9 e 10 – Educação de jovens e adultos:** para que as ações voltadas à alfabetização, ao aumento da escolaridade e à qualificação profissional de jovens e adultos alcancem os segmentos populacionais mais vulneráveis, é preciso que os entes federados estimulem a demanda desse público, mediante, por exemplo, promoção da busca ativa e instituição de mecanismos de transferência de renda, previstas nas estratégias 8.6, 9.4 e 9.5;

- **Meta 4 – Educação especial:** a ampliação do atendimento escolar das crianças e dos adolescentes com necessidades especiais deve ser acompanhada pela garantia de atendimento educacional especializado – AEE, o que não vem ocorrendo. Menos de 20% das escolas públicas oferecem AEE. Assim, cabe ao poder público promover a capacitação de professores e implantar a infraestrutura adequada, assegurando a qualidade do processo de ensino ofertado ao público em questão;
- **Meta 5 – Alfabetização na idade adequada:** os alunos da rede pública apresentam, no 3º ano do ensino fundamental, proficiência aquém do ideal em português e matemática. Ante este cenário, ganha importância o acompanhamento da efetividade do Programa Novo Mais Educação, que tem como objetivo a melhoria dos resultados de alfabetização e letramento das crianças do ensino fundamental;
- **Meta 7 – Qualidade da educação básica:** boa parte das escolas públicas apresenta graves deficiências infraestruturais. Para ilustrar, 68,6% delas não possuem biblioteca e 57,3% não têm laboratório de informática (Gráfico 2). Essas deficiências podem estar comprometendo o alcance e a efetividade de iniciativas como o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo;

Gráfico 2 – Itens de infraestrutura existentes nas escolas públicas de educação básica – 2016



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica.

- **Meta 11 – Educação profissional técnica de nível médio:** a expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio apresenta ritmo aquém do necessário para o alcance da Meta 11. Nesse contexto, deve-se destacar o recém-lançado MedioTec. O programa possibilita que alunos matriculados no ensino médio público cursarem, no contraturno, programas de formação técnica na rede privada. Assim, o MedioTec pode impulsionar a expansão

da modalidade, mas essa expansão tende a ocorrer na rede privada, ao contrário do que preceitua a Meta 11;

- **Meta 12 – Educação superior:** a expansão das matrículas na educação superior, sobretudo por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, deve ser feita de modo sustentável, garantindo a continuidade dos estudos dos beneficiários e a previsibilidade operacional das mantenedoras;
- **Meta 13 – Titulação de professores da educação superior:** o indicador agregado de docentes na educação superior com mestrado e doutorado esconde o fato de a rede privada e a pública municipal terem baixa proporção de professores titulados (especialmente de doutores), de modo que as políticas de estímulo à titulação de docentes devem buscar atender essas redes;
- **Meta 14 – Pós-graduação stricto sensu:** os entes públicos devem estimular a oferta e demanda de cursos dos eixos científicos e tecnológicos, na medida em que esses eixos estão diretamente relacionados à inovação, à competitividade e ao desenvolvimento nacional. Boa parte das estratégias da Meta 14 está direcionada ao estímulo da ciência e tecnologia, mas os índices de titulação nessas áreas ainda são baixos em comparação com as demais;
- **Meta 15 – Formação de profissionais da educação básica:** devido à proporção reduzida de docências da educação básica com professores que possuem formação compatível com as disciplinas que lecionam (52,5% em 2014), torna-se crucial o acompanhamento do alcance e dos resultados das políticas de formação de professores, entre as quais o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o Programa Institucional de Bolsas de

Iniciação à Docência, o Programa de Residência Pedagógica e o Sistema Universidade Aberta do Brasil;

- **Meta 16 – Formação continuada e pós-graduação de profissionais da educação básica:** ante o baixo percentual de professores da educação básica com formação continuada (38,1% em 2014), é necessário que os entes federados fomentem a oferta e demanda por cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC, bem como monitorem a efetividade dos cursos, de modo a garantir que eles impactem positivamente no desempenho dos alunos e ambiente escolar;
- **Meta 19 – Gestão democrática:** a efetivação da gestão democrática depende do fortalecimento dos conselhos escolares, dos conselhos regionais e dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, tais como o do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Nesse sentido, ganham importância, por um lado, os programas federais de apoio à capacitação dessas instâncias, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, e, por outro, as ações de orientação feitas pelo TCU, entre as quais a publicação de cartilhas destinadas a esses conselhos;
- **Meta 20 – Financiamento da educação:** o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2017, abre espaço para a perda de recursos aplicados pela União em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, quando em comparação com os gastos mínimos em MDE calculados segundo a regra anterior, conforme simulação apresentada na Tabela 1 para o período 2010-2017.

Tabela 1 – Mínimo constitucional da União com despesas de MDE, apurado pelas regras nova e antiga para o período 2010-2017

Ano	Receita corrente líquida realizada (R\$)	Regra Antiga Art. 212 da CF	Regra Nova Art. 110 do ADCT (EC 95/2016)		Diferença (R\$)
		18% RCL (R\$)	IPCA do ano anterior	Mínimo do ano anterior ajustado pelo IPCA do ano anterior (R\$)	
2010	159.542.570.000	28.717.662.600	-	28.717.662.600	-
2011	205.492.288.000	36.988.611.840	5,91%	30.414.876.460	6.573.735.380
2012	218.819.292.000	39.387.472.560	6,50%	32.391.843.430	6.995.629.130
2013	239.070.938.000	43.032.768.840	5,84%	34.283.527.086	8.749.241.754
2014	245.523.649.000	44.194.256.820	5,91%	36.309.683.537	7.884.573.283
2015	258.577.288.000	46.543.911.840	6,41%	38.637.134.251	7.906.777.589
2016	258.793.479.000	46.582.826.220	10,67%	42.759.716.476	3.823.109.744
2017	272.116.473.000	48.980.965.140	6,29%	45.449.302.642	3.531.662.498
<b>Total</b>	-	<b>334.428.475.860</b>	-	<b>288.963.746.481</b>	<b>45.464.729.379</b>

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional, e série histórica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

## PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO TCU

O TCU determinou ao Ministério da Educação que, no prazo de 90 dias, encaminhasse relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e das políticas relacionados.

Determinou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação – MEC que, em conjunto, no prazo de 180 dias, encaminhassem ao Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização, de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e, ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e frequência escolar do público da educação de jovens e adultos.

Determinou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep que informassem ao TCU, no prazo de 90 dias, se consideram as recomendações abaixo convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para sua não implementação:

**a)** que o IBGE colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica

da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014;

**b)** que o Inep, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao atendimento educacional especializado.

Deu ciência ao MP e à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o art. 10 da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Por fim, comunicou a Câmara dos Deputados – CD e o Senado Federal – SF que os Projetos de Lei 413/2014 e 7.420/2006, que se encontram em tramitação no CN, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação – SNE e a Lei de Responsabilidade Educacional.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.353/2018-TCU-Plenário

Data da sessão: 10/10/2018

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 034.984/2017-8

Unidade Técnica Responsável: SecexEducação