

---

# **Responsabilidade educacional e diretrizes para fiscalização dos Planos de Educação**

**Élida Graziane Pinto**

**Livre-Docente em Direito Financeiro pela  
USP**

**Doutora em Direito Administrativo pela  
UFMG, com estudos pós-doutoriais em  
Administração pela FGV-RJ**

**Procuradora do Ministério Público de  
Contas do Estado de São Paulo**

**Professora da FGV-SP**



---

## **Mora legislativa de oito anos...**

**“20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;”**

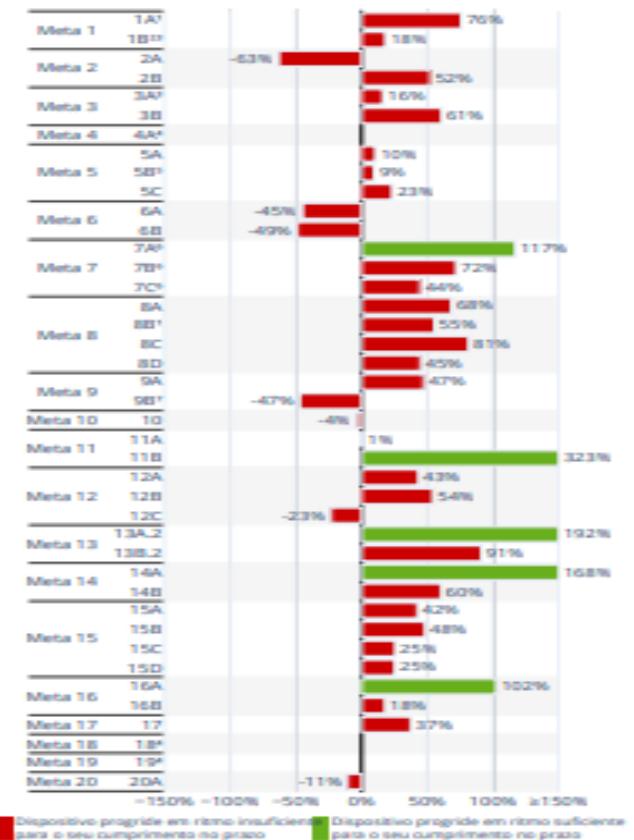
# Estágio de inadimplemento do PNE

Nosso debate mais premente:

**“Art. 12. Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.” Lei 13.005/2014**

## INDICADOR DE PROGRESSO DISPOSITIVOS DE METAS

### Progresso no cumprimento das metas do PNE



### ENTENDENDO O GRÁFICO E O INDICADOR...

Com o objetivo de obter em um só gráfico um panorama do descumprimento das metas monitoradas neste Balanço do Plano Nacional de Educação, foi elaborado o Indicador de Progresso. Para obtê-lo, dividimos, para cada dispositivo, a variação média observada desde o início do PNE pela variação média necessária ao seu cumprimento no prazo. Essas variações são as mesmas apresentadas em barras horizontais junto a cada indicador de meta no restante deste monitoramento. Um valor igual a 100% não significa que o indicador em questão já alcançou o nível previsto no PNE, mas sim que tem avançado, em média, o suficiente para o alcançar no prazo o nível previsto.

Disp.	Título do indicador
1A <sup>1</sup>	% de crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola/creche
1B <sup>2</sup>	% de crianças de 4 a 5 anos que frequentam a escola/creche
2A	% da pop. de 6 a 14 anos que freq. ou já concluiu o E.F.
2B	% da população de 16 anos com o E. Fundamental concluído
3A <sup>3</sup>	% da pop. de 15 a 17 anos que freq. ou já concluiu a ed. básica
3B	% da pop. de 15 a 17 anos que freq. ou já concluiu o E.M
4A <sup>4</sup>	% da pop. de 4 a 17 anos c/ deficiência que frequenta a escola
5A	% de crianças do 3º EF com proficiência adequada em leitura
5B	% de crianças do 3º EF com proficiência adequada em escrita
5C	% de crianças do 3º EF com proficiência adeq. em matemática
6A	% de escolas públicas com oferta de ed. em tempo integral
6B	% de alunos do público alvo atendidos em tempo integral
7A	Ideb - Anos Iniciais
7B	Ideb - Anos Finais
7C	Ideb - Ensino Médio
8A	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos - Campo
8B <sup>5</sup>	Esc. média da população de 18 a 29 anos - 25% mais pobres
8C	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos - Nordeste
8D	Esc. média da população negra de 18 a 29 anos vs não-negros
9A	Porcentagem de pessoas que declaram saber ler e escrever
9B	Taxa de analfabetismo funcional na população de 15 a 64 anos
10	% de matrículas de EJA integradas à educação profissional
11A	Expansão nas matrículas em EPTNM em relação a 2013
11B	Participação da r. pública na expansão das matr. na EPTNM
12A	Pop. que freq. ou já concluiu graduação em relação à pop. de 18 a 24 anos
12B	% da pop. de 18 a 24 anos que freq. ou já concluiu graduação
12C	Participação da r. pública na expansão das matr. no E.Sup.
13A.2	% de docentes no E.S. c/ mestrado ou doutorado - rede privada
13B.2	% de docentes no Ens. Superior com doutorado - rede privada
14A	Mestres titulados
14B	Doutores titulados
15A	Prop. de docências com formação adequada - Ensino Infantil
15B	Prop. de docências com formação adequada - Anos Iniciais
15C	Prop. de docências com formação adequada - Anos Finais
15D	Prop. de docências com formação adequada - Ensino Médio
16A	% de professores da educação básica com pós-graduação
16B	% de profs. da ed. básica com cursos de formação continuada
17	Rendimento médio dos professores, como proporção do rendimento dos demais profissionais de nível superior (2013)
18	Requisitos da Meta 18
19 <sup>6</sup>	Requisitos da Meta 19
20A	Gasto público em educação pública, em proporção do PIB

Notas: 1) Não há dados da Pnad Contínua para 2014 e 2015. Ano de 2016 adotado como ponto inicial; 2) Dados da Pnad anual foram comparados aos da Pnad contínua para o cálculo, apesar de não serem diretamente comparáveis; 3) Prazo em 2014; 4) Não tem indicador de progresso, pois é necessário haver dados para mais de um ano; 5) Resultados de 2014 e 2015 foram comparados, apesar de não serem diretamente comparáveis; 6) Não há Ideb para 2014. Ano de 2013 adotado como ponto inicial; 7) Não há Ideb para 2014. Ano de 2015 adotado como ponto inicial.

---

## Nosso papel e corresponsabilidade pelo estágio atual de descumprimento do PNE

*“Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.” Lei 13.005/2014*

## PRINCIPAIS METAS DO PNE



**PPA's estaduais e federal em elaboração e possibilidade de revisão dos PPA's municipais**

**A chave está na qualificação dos programas de duração continuada, onde reside o núcleo dos serviços públicos essenciais**

## 4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE



# Meios para o atingimento de fins

- **Regulamentação da Emenda 108/2020 ainda sob disputa: EC 119/2022 (correção monetária da compensação), piso do magistério e inativos no cômputo em MDE são exemplos;**
- **9º ano da vigência do PNE e o silêncio eloquente em torno do SNE, do CAQ e da LRE;**
- **Desafios da pandemia (pós-guerra não foi planejado) e custos da ignorância – documentário da Folha “Desconectados” <https://www.youtube.com/watch?v=jivm9PjQ2R0> ;**
- **Gasto em MDE como investimento, sobretudo na primeira infância;**
- **Deborah Duprat: “Estamos mais perto de 1500 do que de 1988”**

# Como controlamos a aderência do ciclo orçamentário ao planejamento setorial da educação?

## METAS FÍSICAS = RESULTADOS

**Avaliação do cumprimento tempestivo das metas e estratégias do PNE:**

- 1) Descumprimento imotivado deve servir de motivo para impugnar o piso contábil-formal em MDE e a aplicação do Fundeb;
- 2) Diálogo permanente com a comunidade escolar para fortalecimento da teia de freios e contrapesos;
- 3) Estimativa de perda de R\$ 214 bilhões/ ano com a evasão  
[https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/evasao-escolar-gera-perda-de-r-214-bilhoes/?gclid=Cj0KCQiAgaGgBhC8ARIsAAAyLfGqm1R92q4zfIR3w9ZwxCWMU6-9E0A-WXI4AWONuUZuOsnBqJy1-JgaArjSEALw\\_wcB](https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/evasao-escolar-gera-perda-de-r-214-bilhoes/?gclid=Cj0KCQiAgaGgBhC8ARIsAAAyLfGqm1R92q4zfIR3w9ZwxCWMU6-9E0A-WXI4AWONuUZuOsnBqJy1-JgaArjSEALw_wcB)

## METAS FINANCEIRAS = CUSTOS

**Exame dos custos e indicadores de gasto educacional:**

- 1) Rastreamento de despesas alheias à atribuição primordial do ente;
- 2) Matriz de risco em insumos sensíveis, para evitar desvio dos recursos educacionais;
- 3) Gestão de pessoal da educação (controle de pessoal ocioso e de produtividade mínima, conforme DL 200/1967 e EC 19/1998), até para que haja margem fiscal para efetiva valorização de tais profissionais;
- 4) Gastos com subfunções alheias à atribuição primordial do ente  
<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/02/14/27-percent-dos-municios-brasileiros-repassam-verbas-do-ensino-basico-para-outros-niveis-de-ensino.ghtml>

## VEJA O RESUMO DAS METAS PREVISTAS NO PROJETO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

### METAS

**1** Universalizar, até 2016, a educação infantil para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.

**2** Universalizar o ensino fundamental para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada.

**3** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

**4** Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, o acesso à educação básica e ao atendimento especializado, preferencialmente na rede regular de ensino.

**5** Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

**6** Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas.

**7** Fomentar a qualidade da educação e a melhoria da aprendizagem, de modo a atingir determinadas médias nacionais (Ideb) a cada ano de vigência do PNE.

**8** Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo, para as populações do campo, da região de menor escolaridade do País e dos 25% mais pobres. Igualar a escolaridade média entre negros e não negros.

**9** Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto.

**10** Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, de forma integrada à educação profissional.

**11** Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando pelo menos 50% da expansão no segmento público.

**12** Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50%; e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos.

**13** Ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

**14** Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores

**15** Garantir, em um ano de vigência do PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurado que todos os da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área em que atuam.

**16** Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica e garantir formação continuada em sua área de atuação.

**17** Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

**18** Assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino.

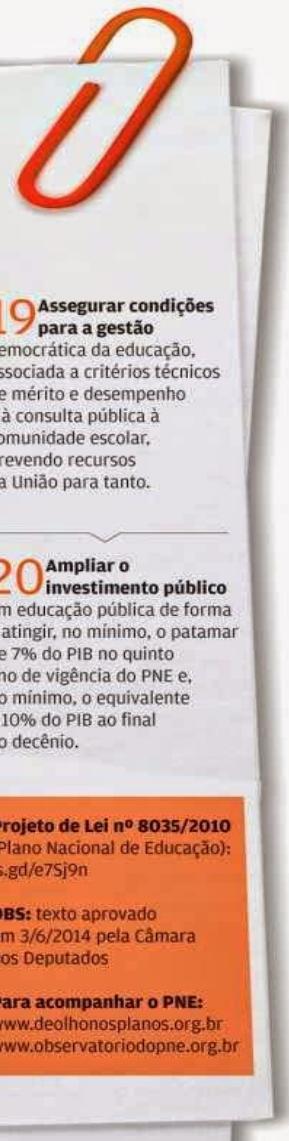
**19** Assegurar condições para a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, prevendo recursos da União para tanto.

**20** Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

**Projeto de Lei nº 8035/2010**  
(Plano Nacional de Educação):  
[is.gd/e7Sj9n](http://is.gd/e7Sj9n)

**OBS:** texto aprovado em 3/6/2014 pela Câmara dos Deputados

**Para acompanhar o PNE:**  
[www.deolhonosplanos.org.br](http://www.deolhonosplanos.org.br)  
[www.observatoriopne.org.br](http://www.observatoriopne.org.br)



# Onde queremos (queríamos) chegar?

---

# **Custo de oportunidade: um conceito que precisamos internalizar, até porque tudo é uma questão de prioridade alocativa**



---

## Problema



**Elevado nível de inadimplemento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, cuja vigência expira em 2024, a despeito da existência de recursos vinculados à política pública educacional, notadamente o piso em manutenção e desenvolvimento do ensino e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulados, respectivamente, pelos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal/1988.**

---

**Solução sugerida para aprimorar o  
controle das “dotações compatíveis”  
com o PNE nas leis do  
ciclo orçamentário**



**Contrastar as despesas discricionárias computadas nos recursos vinculados à educação com o risco de descumprimento das metas e estratégias do PNE em cada ente da federação, impondo sobre aquelas uma presunção relativa de irregularidade, somente passível de ser afastada por meio de motivação circunstanciada.**

---

## **Solução sugerida para aprimorar o controle das “dotações compatíveis” com o PNE nas leis do ciclo orçamentário**



**As metas e estratégias do PNE perfazem obrigações legais de fazer que devem orientar substantivamente o conteúdo do dever de gasto mínimo em educação e a aplicação dos recursos do Fundeb (art. 10 da Lei 13.005/2014). Como tal, não deveriam ser preteridas por despesas discricionárias alheias ao planejamento educacional.**

---

## **Solução sugerida para aprimorar o controle das “dotações compatíveis” com o PNE nas leis do ciclo orçamentário**



**Tal dever de motivação é necessário, para que seja possível evidenciar o custo de oportunidade da execução orçamentária educacional quando são realizados, por exemplo, gastos em subfunções alheias à atribuição municipal, como ensino médio e superior; aquisição de material apostilado, a despeito da gratuidade do Programa Nacional do Livro Didático; contratação de servidores comissionados e temporários computados na folha da educação, mas cedidos a outros entes políticos etc.**

---

**O núcleo do problema reside no desvio dos recursos educacionais para atender a finalidades outras que não aquelas identificadas como metas e estratégias do respectivo planejamento setorial, em afronta ao art. 10 da Lei 13.005/2014.**



---

## **Tudo é uma questão de prioridade alocativa...**

**O alto nível de descumprimento do PNE decorre, em grande medida, do fato de que muitos gestores passam despesas discricionárias à frente das obrigações de fazer fixadas no correspondente planejamento setorial. Tal inversão de prioridades compromete não só o alcance do planejado, mas também fragiliza o debate acerca da qualidade do gasto público em educação.**





---

## **Dever de aderência do executado ao planejado, salvo motivação que justifique o afastamento da rota**

**É premente que seja imposto, de forma ampla e ostensiva, o dever de aderência do executado em face do planejado, salvo motivação que objetivamente circunstancie os eventuais desvios de rota. Essa, aliás, é a dimensão conceitual do que foi inscrito no §10 do artigo 165 da Constituição de 1988, pela Emenda 100/2019, a pretexto de impositividade orçamentária.**

---

---

## **Gasto mínimo material em educação**

**Não se trata de mera aferição contábil-matemática a análise acerca do dever de aplicação do piso em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como da aplicação dos recursos do Fundeb, previstos, respectivamente, nos arts. 212 e 2012-A da Constituição de 1988.**



## **Gasto mínimo material em educação**



**Há impreteríveis obrigações substantivas definidas no planejamento educacional que orientam qualitativamente os rumos da execução orçamentária dos recursos vinculados ao setor, tal como expresso no art. 10 da Lei do PNE.**

**Falta, porém, às instâncias competentes de controle e à sociedade promover a evidenciação da inversão de prioridades e impor o ônus agravado de motivação, para fins de correção das distorções alocativas que comprometem a política pública de educação na federação brasileira.**

**TRIBUNAIS DE CONTAS E EDUCAÇÃO**

Quem controla o fiscalizador dos recursos?



**NICHOLAS DAVIES**





**Obrigada!**