

## VOTO

A educação, essencial para conjugar crescimento econômico com qualidade de vida da população, é um dos pilares para que o Brasil alcance o tão almejado desenvolvimento.

2. Também é incontestável a urgência de se promover um salto de qualidade capaz de fomentar não só a igualdade de oportunidades no âmbito nacional como também de permitir que os jovens brasileiros tenham condições de competir com os de outras nações desenvolvidas.

3. Hoje, apresento a vossas excelências o resultado da auditoria conduzida por esta Corte de Contas, que tratou especificamente da atuação do Ministério da Educação (MEC).

4. No final deste mês, será apresentado um sumário executivo que consolida os resultados desta auditoria e das auditorias conduzidas por mais 28 tribunais de contas do Brasil.

5. Esta é, sem dúvida, a maior auditoria coordenada já realizada no Brasil e uma das maiores, senão a maior, do mundo.

**A governança pública**

6. Republicano, o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento nacional e prestar, com qualidade adequada, serviços ao cidadão e à sociedade (arts. 3º e 175 da CF). E a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, por meio de seus diversos órgãos e entidades, devem “remar no mesmo sentido”, gerando forças sinérgicas para fielmente cumprir os mandamentos constitucionais.

7. “Remar no mesmo sentido”, criando na Administração ambiente seguro e favorável à formulação e à implementação de políticas em benefício da educação no país, exige como premissa a melhoria da governança pública, especialmente da governança federativa.

8. Melhoria a ser obtida com a atuação coordenada e coerente dos sistemas de planejamento e orçamento público; de administração financeira; de controles internos; de gestão de risco; de monitoramento e avaliação de políticas públicas; e de prestação de contas.

**Os objetivos e o foco da auditoria**

9. Nesse contexto, cuida-se de fiscalização realizada na modalidade auditoria com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas.

10. A auditoria focou o ensino médio regular, sendo a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ensino médio profissional tratados de forma complementar. A questão do currículo pedagógico do ensino médio não foi examinada, por ser tema altamente controverso e, portanto, de difícil estabelecimento de critérios de auditoria minimamente objetivos.

**A auditoria coordenada**

11. Em razão da abrangência e da relevância do assunto, a presente auditoria foi executada mediante sistema de colaboração estruturado entre as cortes de contas. Ao Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas.

12. Integraram a fiscalização: o Tribunal de Contas da União; os Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas

Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins; o Tribunal de Contas do Distrito Federal; os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará; o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

13. No sistema de colaboração, as auditorias coordenadas são efetuadas simultaneamente por diferentes instituições, que ajustam um tema, adotam a mesma metodologia e compartilham o planejamento. Ao final do trabalho, em adição ao relatório individual de cada tribunal participante, é feito um relatório comum, consolidando informações dos trabalhos individuais.

14. Além de análise mais completa e consistente resultante da atividade conjunta, a utilização da metodologia de auditorias coordenadas traz outros benefícios para as entidades participantes, entre eles a construção de capacidade, ao permitir que o conhecimento metodológico e técnico sejam diretamente aplicados a temas concretos.

15. No caso específico do acordo de cooperação técnica firmado pelos tribunais de contas brasileiros, o plano de trabalho estabeleceu que a articulação institucional das atividades da auditoria caberia à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a esta Corte de Contas (TCU) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). A coordenação das equipes de auditoria dos tribunais de contas ficou sob a responsabilidade do IRB, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO).

16. Segundo o aludido plano, seriam elaborados relatórios independentes por tribunal e um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos. Assim, a auditoria coordenada é dividida em três partes: a) relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC; b) relatórios independentes dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que abordam os aspectos estaduais da política de ensino médio; c) consolidação dos trabalhos.

### **A fiscalização realizada por este Tribunal**

17. Na fiscalização realizada por esta Corte de Contas em relação ao ensino médio, foram examinados aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento. O trabalho foi executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e das seguintes entidades vinculadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

18. Dos eventos realizados para a obtenção de dados e informações, destaco neste voto visita realizada pelo Presidente Augusto Nardes e diversas autoridades ao Centro de Ensino Médio Augustinho Brandão, em Cocal dos Alves/PI, a 260 km de Teresina, cujos alunos tiveram destacado desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em vestibulares e em olimpíadas brasileiras de matemática e física das escolas públicas.

19. Observo, ainda, que várias técnicas de diagnósticos de auditoria foram empregadas, especialmente na fase de planejamento dos trabalhos, com destaque para o Diagrama de *Ishikawa*, a matriz *SWOT* e o Diagrama de Verificação de Riscos (DVR). Além disso, foram realizados painéis com a valiosa participação de representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Controladoria Geral da União (CGU), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Todos pela Educação e do Instituto Unibanco.

20. Feitas essas considerações, congratulo-me com todos aqueles que ofereceram valiosa contribuição para o enriquecimento da presente auditoria coordenada, especialmente a Presidência desta Corte, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa e os tribunais de contas brasileiros participantes.

21. E louvando a proficiente análise realizada pela SecexEducação, com a colaboração da Seaud e da Adgecex, cujas conclusões adoto como razões de decidir, aduzo algumas reflexões acerca dos achados de auditoria levantados pela equipe técnica do Tribunal.

### **O ensino médio: planos de atuação dos entes governamentais**

22. São cinco os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica, a saber: Plano Plurianual (PPA); Plano Nacional da Educação (PNE); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR). Em nível mais operacional, o PDE Interativo.

23. Ocorre que a não aprovação do PNE 2011-2020 vem desorganizando a cooperação federativa e, com isso, comprometendo a estratégica política pública de educação em todos os seus níveis, modalidades e etapas.

24. Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) cabe a “participação na formulação do planejamento estratégico nacional” e a “coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal”. Sua missão é a de “planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer a capacidade do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão”.

25. Tendo em vista essas competências, sou de opinião de que seja formulada recomendação ao MP no sentido de simplificar todo o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema.

### **A cobertura da rede escolar de ensino médio**

26. A auditoria apontou risco de o Estado não cumprir o seu compromisso de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e de garantir uma taxa de escolarização líquida de 85% até o término da vigência do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação (PLPNE - Meta 3), em razão da insuficiência de infraestrutura alocada ao ensino médio.

27. Ao tomar por base a Meta 3 do PLPNE, que alcança apenas os jovens que terão 15 a 17 anos em 2016, o cálculo efetuado da capacidade da rede escolar de ensino médio em termos de infraestrutura alocável leva a conclusões relevantes.

28. À parte da precisão das estimativas, dependente das simplificações e premissas utilizadas no cálculo (não foram considerados, por exemplo, os 6,1 milhões de jovens de 18 a 24 anos que não concluíram o ensino médio), observo que:

a) a construção de novas escolas deve considerar a existência de salas de aula disponíveis nas unidades escolares em operação, que ainda podem e devem ser utilizadas;

b) o déficit de vagas potenciais está concentrado em estados do norte e do nordeste;

c) os eventuais superávits estão concentrados em poucos municípios, notadamente em capitais e grandes cidades;

d) o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento das metas do PLPNE, dependerá do desenvolvimento de estratégia territorializada e da capacidade de articulação das secretarias estaduais para equacionar a oferta intermunicipal; e do MEC com os governos estaduais para solucionar a oferta nos municípios fronteiriços dos entes estaduais.

29. O Decreto 7.301/2010, conferiu ao Ministério da Fazenda (MF), dentre outras, as competências de: “administração financeira e contabilidade pública” e de “negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais”.

30. Assim, cabe recomendação aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que, atuando em colaboração com os estados, gerenciem o risco do cumprimento da Meta 3 do PLPNE, alocando os recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (governança federativa).

### **Os professores**

31. Em relação aos professores, a auditoria constatou que o quantitativo formado atualmente não supre o déficit, notadamente em áreas como Física, Química e Sociologia. Para reduzir tal déficit é necessário um esforço das redes em capacitação de professores e na alocação desses profissionais em sala de aula.

32. Outra medida relevante é a fixação de parâmetros que balizem as redes de ensino da educação básica quanto à adequação dos percentuais de aplicação do regime especial de contratação temporária, tendo em vista os pressupostos de valorização da carreira docente instituídos pela Lei do Piso Nacional do Magistério da Educação Básica.

### **A gestão**

33. Quanto ao aspecto da Gestão, vejo a necessidade de definição de metas claras para o ensino médio no PPA 2012-2015, principal instrumento de planejamento do Governo Federal. Tais metas também devem ser definidas pelos estados e municípios em seus Planos Plurianuais, cuja implementação deve efetivar-se de forma coordenada e coerente mediante eficiente governança federativa.

34. Com respeito às falhas no planejamento, na execução e no monitoramento, e à avaliação do plano de ações articuladas (PAR), entendo que o sistema de gestão escolar deva ser interligado com o PAR, contemplando, de forma integrada, as ações necessárias à solução dos problemas e funcionando como documento orientador das ações executivas e viabilizador do controle social.

### **O financiamento**

35. Com respeito ao Financiamento do ensino médio, a auditoria mostrou que as informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) divergem significativamente das de outras fontes de execução orçamentária e assim podem não refletir os gastos realizados em educação. Fato importante é que a segregação dos gastos por etapa de ensino apresenta distorções em decorrência da utilização indiscriminada da subfunção 368 - Educação Básica na classificação de despesas.

36. Tais incertezas acerca das informações contidas no Siope têm reflexo na alocação de recursos que garantam padrões mínimos de qualidade, pois lançam dúvidas sobre quanto é realmente gasto por aluno; assim como na apuração do investimento público em educação. Portanto, creio ser pertinente formular recomendação à Secretaria de Orçamento Federal para que adote providências com vistas a solucionar o problema, informando-as posteriormente ao Tribunal.

37. Acerca da sistemática de transferências voluntárias realizadas pelo MEC a estados e ao Distrito Federal, a fiscalização apontou que a assistência financeira da União por essa modalidade não garante benefícios às redes que mais necessitam de apoio. Recomendação ao MEC é suficiente para resolver o problema, a meu ver.

### **A avaliação do ensino médio**

38. A avaliação do ensino médio merece uma atenção especial. Conforme apontado pela auditoria, apesar de necessário, inexistente indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual.

39. Atualmente, existem outros instrumentos de avaliação, como: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em nível de Brasil; o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, no âmbito internacional.
40. O Enem, criado em 1998, tinha por objetivo diagnosticar a qualidade do ensino médio no país. Todavia, em 2009 o exame ganhou nova função: selecionar ingressantes nos cursos superiores de faculdades e universidades federais.
41. Prova aplicada anualmente pelo MEC, por meio do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), o Enem avalia conhecimentos obtidos até o término do ensino médio.
42. De acordo com dados do MEC, o ensino médio precisa urgentemente dar um salto de qualidade. Em 2013, dos 784.830 estudantes que realizaram o Enem para obter a certificação do ensino médio, apenas 60.320 - 7,6% do total - atingiram a nota mínima exigida para tal finalidade.
43. Sabe-se, contudo, que a utilização da nota do Enem como aproximação do desempenho das escolas, é limitada, pois esse exame possui escopo de avaliação destinado a medir o conjunto de habilidades e cognições de cada estudante ao final do ciclo da educação básica, e não de proporcionar uma avaliação sistêmica da escola ou da rede escolar.
44. No âmbito internacional, a avaliação aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, é o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
45. O Pisa, coordenado pelo Inep no Brasil, tem por objetivo produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercer o papel de cidadãos na sociedade contemporânea.
46. Além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, o Pisa coleta informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os alunos e para as escolas.
47. Os últimos resultados demonstram que, apesar de ter conseguido uma evolução significativa nos itens avaliados pelo Pisa, o Brasil ainda está nas posições mais baixas do ranking. Entre os 65 países comparados, o Brasil perdeu quatro posições com relação à última divulgação, em 2009, ocupando o 58º lugar no ranking geral. No entanto, desde 2003, o Brasil conseguiu os maiores ganhos no desempenho em matemática, saindo dos 356 pontos naquele ano e chegando aos 391 pontos em 2012.
48. Abordadas as questões relativas ao planejamento, à gestão e aos achados de auditoria apurados pela SecexEducação, passo a refletir, em apertada síntese, a respeito da avaliação.
49. Após detido exame dos autos, sou de opinião de que avaliar o impacto das ações propostas e a capacidade do setor público de implementar os programas na área da educação, por meio de ações efetivas e decisivas, é uma das principais contribuições que o controle interno do Poder Executivo, realizado pela **Controladoria-Geral da União** e pelos órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de forma coordenada e coerente mediante eficiente governança federativa, pode oferecer em benefício da sociedade brasileira na área da educação.

50. Outra questão relevante é que consta do plano de trabalho do acordo de cooperação técnica assinado pelos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada uma etapa de **monitoramento** do plano de ação elaborado pelo gestores públicos para implementação das medidas propostas pelos tribunais para o aperfeiçoamento do ensino médio, em 2015.

51. Finalmente, manifesto-me no sentido de que este processo seja **encerrado**, tendo em vista o disposto no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da Resolução TCU nº 191/2006.

52. Por derradeiro, destaco a relevância do trabalho para cada jovem cidadão e para o desenvolvimento brasileiro. **É no ensino médio que o estudante define o caminho a seguir na vida, especialmente na área profissional. O sucesso ou a dificuldade de toda uma existência depende dessa relevante decisão.**

Ante todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de março de 2014.

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator