

CONTROLE EXTERNO DA EDUCAÇÃO: diagnóstico preliminar do Estado do Amapá no cumprimento das metas previstas na Lei n. 13.005/2014

*EXTERNAL CONTROL OF EDUCATION:
preliminary diagnosis of the State of
Amapá in compliance with the goals
previewed in Law n. 13.005/2014*

Carina Baia Rodrigues¹

Regiane Guedes Rodrigues²

Marcio da Paixão Barros³

Resumo: O presente estudo possui como objetivo geral analisar o desempenho do Estado do Amapá atinente à execução do Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, especificamente com relação às metas 1, 2, 3 e 6, apresentando quadros comparativos com o desempenho verificado em nível nacional e regional. O estudo se propõe ainda a expor reflexões sobre os dados demonstrados, destacando a relevância da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amapá na orientação, acompanhamento e fiscalizações relativas ao Plano Nacional de Educação. Se estrutura nos parâmetros de uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. Dentre os resultados, aponta para o baixo grau de implementação do PNE no âmbito estadual, onde o Estado encontra-se, para cada uma das metas analisadas, com desempenho abaixo do identificado em nível nacional. Este cenário desafiador justifica a investigação dos fatores que contribuíram para o quadro observado e aponta para a necessidade da implementação de políticas públicas efetivas, na busca de uma educação pública de qualidade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Metas. Controle Externo da Educação. Estado do Amapá.

Abstract: The present study has as a general objective to analyze the performance of the State of Amapá regarding the execution of the National Education Plan, Law n. 13.005/2014, specifically with regard to

1 Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Especialista em Gestão e Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Teologia e Ciências Humanas (FATECH) e Mestra em Educação pela UNIFAP. Advogada. Auditora de Controle Externo e Membro do Grupo de Trabalho da Educação no Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP). carina.baia@tce.ap.gov.br.

2 Bacharela em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP), Especialista em Direito Público (Faculdade Anhanguera), Especialista em Negociação Coletiva (UFRGS) e Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Advogada. Professora Universitária. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP). Coordenadora do Grupo de Trabalho da Educação do TCE/AP. regiane.guedes@tce.ap.gov.br.

3 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Licenciado em Letras pela Universidade Estadual do Pará (UEPA), Especialista em Novas Linguagens e Abordagens da Língua Portuguesa pela Faculdade Atual (FAAT) e Mestrando em Letras pela UNIFAP. Advogado. Professor. Técnico de Controle Externo e Membro do Grupo de Trabalho da Educação no Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP). marcio.barros@tce.ap.gov.br.

goals 1, 2, 3 and 6, presenting comparative tables with the performance verified at national and regional level. The study also proposes to expose reflections on the data shown, highlighting the relevance of the role of the Court of Auditors of the State of Amapá in guiding, monitoring and inspecting the National Education Plan. It is structured on the parameters of a documentary research, with a qualitative and quantitative approach. Among the results, it points to the low level of implementation of the PNE at the state level, where the state is, for each of the analyzed goals, with a performance below that identified at the national level. This challenging scenario justifies the investigation of the factors that contributed to the observed situation and points to the need to implement effective public policies, in the search for quality public education.

Keywords: National Education Plan. Goals. External Control of Education. State of Amapá.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), expresso na Lei n. 13.005/2014, constitui-se, para a República Federativa do Brasil, em uma das maiores expressões da política de Estado atinente à Educação. O Ministério da Educação (2014) registrou que um dos grandes desafios do planejamento educacional contido no PNE consiste em, diante do modelo federativo e da repartição de competências – adotados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) –, regulamentar o modo de cooperação entre os entes federativos garantindo a construção de formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino.

O PNE objetiva, dentre outras metas, erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, superar as desigualdades educacionais contidas no território nacional, e melhorar a qualidade da educação, consoante seu art. 2º. O plano possui um total de vinte metas, que congregam cinquenta e sete indicadores empregados na verificação de seu alcance. Para o Ministério da Educação (2014), as metas são orientadas com vistas a enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência escolar; as desigualdades educacionais em cada território, com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e promoção aos educandos do exercício pleno da cidadania.

O art. 5º da Lei, que aprova o PNE, assevera que o cumprimento das metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas. Nesse contexto, são divulgados bianualmente, os estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que aferem a evolução no cumprimento das metas estabelecidas. Em 2020, seis anos após o início da vigência do plano decenal, ocorreu a divulgação do Relatório do 3º ciclo de monitoramento. Na ocasião, o INEP (2020) registrou que seis dos indicadores com metas definidas já chegaram ao que estabelece o Plano, onde quarenta e dois indicadores têm um nível de alcance maior de 50%, e vinte e oito indicadores têm nível maior que 80%.

Após a análise do referido relatório fica evidenciado que algumas desigualdades sociais, históricas no Brasil, se veem projetadas no desempenho verificado pelas regiões no cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Em diversas das metas

analisadas, a região Norte figura como uma das regiões com o menor desempenho. De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de monitoramento - INEP (2020), o Estado do Amapá obteve desempenho abaixo do esperado na maioria dos indicadores das metas selecionadas no estudo.

A título exemplificativo, mencionamos a Meta 1, do Anexo Metas e Estratégias da referida Lei, segundo a qual a Educação Infantil, na pré-escola, deveria ser universalizada até o ano de 2016 e 50% das crianças de até três anos devendo ser atendidas por creches até o ano de 2024 (final da vigência do plano). O Estado do Amapá, relativo ao atendimento na Educação Infantil, mostrou o menor desempenho do país com uma cobertura de apenas 67,8%, quando se esperava 100% já no ano de 2016. Quanto ao atendimento em creches, o Estado também figurou como aquele com menor cobertura, com somente 10,8%, quando o esperado até 2024 é de 50% (INEP, 2020).

Os dados relativos ao acompanhamento do PNE consistem em análises que revelam o alcance daquilo que fora projetado para a educação nacional no decênio 2014-2024. Diante deste diagnóstico, cabe aos Tribunais de Contas, como órgãos interessados no acompanhamento da efetivação de políticas públicas educacionais, verificarem a real situação no âmbito dos Estados e Municípios alcançados por sua jurisdição, bem como analisarem as estruturas locais existentes para o atendimento dessa importante política de Estado, instigando a efetivação do contido no PNE.

Nesse sentido, ganha destaque a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON⁴ n. 01/2021, de 16 de março de 2021, que trata, dentre outros, de recomendação para que os Tribunais de Contas brasileiros adotem medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas ao atingimento tempestivo de metas do Plano Nacional de Educação.

Por certo, se verifica um crescente estímulo para a atuação dos Tribunais de Contas no acompanhamento e avaliação de políticas públicas educacionais. Em nível nacional, se destaca a formação do Comitê Técnico de Educação (CTE) do Instituto Rui Barbosa (IRB). O Comitê Técnico é responsável, dentre outras ações, por verificar se as metas previstas nos planos de educação estão sendo atendidas, pelos gestores públicos, dentro dos prazos definidos na legislação vigente.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), foi formalmente instituído um grupo de trabalho (GT) ligado à educação. A Portaria n. 305/2019 do TCE/AP designou os membros do GT para acompanhamento dos Planos de Educação estadual e municipais e para a atuação nas ações da área de educação realizadas pelo Tribunal. O grupo, composto por três servidores, realiza as ações de fiscalização da área educacional, executa os estudos nacionais requeridos pelo (CTE)/IRB, em

4 Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); Instituto Rui Barbosa (IRB); Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM); Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC); Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON).

nível estadual, e orienta suas Secretarias de Educação jurisdicionadas visando à eficiência e o aprimoramento das ações desempenhadas por elas.

Diante do exposto, o presente trabalho possui como objetivo geral analisar o desempenho do Estado do Amapá atinente à execução do Plano Nacional de Educação, apresentando quadros comparativos entre o desempenho verificado em nível nacional e regional (Região Norte). O estudo se propõe ainda a apresentar reflexões sobre os dados apresentados, destacando a relevância da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amapá na orientação, acompanhamento e fiscalizações relativas ao PNE.

Trata-se de uma pesquisa com abordagem quantitativa e qualitativa e para a concretização do estudo, foi realizada uma pesquisa documental. O artigo se estrutura em seções que apresentam o referencial teórico adotado, os procedimentos metodológicos, o detalhamento dos dados obtidos, a análise e discussão dos dados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A educação, direito fundamental do ser humano, “constitui a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro de cada país” (UNESCO, 2000, item 6). Contudo, o que se verifica é que milhares de crianças e jovens ainda se encontram fora da escola de maneira que, infelizmente, tal direito ainda é continuamente negado, mesmo na atualidade. Nesse contexto, de não efetivação do direito fundamental à educação, se verifica a relevância de as nações assumirem compromissos, refletidos em suas políticas de Estado, que visem a reduzir ou a eliminar as desigualdades relativas ao acesso e à permanência de crianças e adolescentes na escola.

No ordenamento jurídico brasileiro, a educação se refere a um direito social, nos termos do art. 6º da Constituição Federal (CF/1988). Tal direito é aplicável a todos, sendo dever do Estado e da família a sua realização. Ainda, de acordo com o texto constitucional, em seu art. 205, a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Ranieri (2000) explica que em sua dimensão democrática, a previsão da educação como um dever do Estado, assegura a natureza e o interesse público que qualificam a educação. A natureza pública do ensino pode ser verificada, por exemplo, por meio do alcance indiscriminado da oferta obrigatória e gratuita do ensino público fundamental, conforme indica o art. 208, I, da CF/1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, por seu turno, explicita que a educação, “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, art. 2º).

O Tribunal de Contas da União (2016) aponta que o Brasil assumiu, perante o Fórum Mundial da Educação, realizado no ano de 2000, em Dakar-Senegal, o compromisso intitulado Educação para Todos (EPT), contendo objetivos a serem priorizados pelos países signatários. Educação na primeira infância; Educação primária universal; Paridade e igualdade de gênero e Qualidade da educação são alguns desses objetivos. Esse pacto foi ratificado durante o Fórum Mundial da Educação, ocorrido na Coreia do Sul, em maio de 2015, oportunidade em que foi aprovada a Declaração de Incheon, que reforçou e ampliou a agenda anterior de compromissos da comunidade internacional com a Educação até 2030. Além disso, a nova agenda demonstra clara preocupação com a educação de qualidade, inclusiva e equitativa.

A plena realização do direito à educação, por vezes, se mostra ameaçada, especialmente quando se verificam questões como a escassez dos recursos públicos destinados a este fim ou mesmo a má utilização daquilo que se encontra consignado nos orçamentos educacionais. Teixeira e Duarte (2017) expressam que, na década de 1950, já se verificavam estudos referentes ao financiamento da educação, nos quais, se demonstrava a insuficiência dos recursos públicos aplicados ao direito à educação. Os autores observam que novos estudos afetos ao mesmo tema, realizados após a redemocratização do país e promulgação da CF/1988, trazem novamente à pauta política o tema da insuficiência de recursos financeiros estatais para a educação.

De acordo com Cunda (2011), é no sentido de otimização dos recursos públicos, notadamente escassos, que os Tribunais de Contas devem agir com vistas a auxiliarem na concretização dos princípios e direitos fundamentais constantes, expressa e implicitamente, na CF/1988, dentre os quais se inclui o direito à educação. Destaque-se que:

[...] é nesse contexto, que os Tribunais de Contas têm de se inserir, ao cumprir suas atribuições previstas na Constituição, no exercício de um novo controle externo, utilizando-se de modernos mecanismos, como o termo de ajustamento de gestão, auditorias operacionais, audiências públicas, intercomunicação entre as instituições, dentre outros a serem desenvolvidos de maneira a melhor tutelar os direitos fundamentais. Nessa seara, além de propiciar um controle voltado para um conjunto de medidas adotadas pela administração para implementar a efetividade de direitos fundamentais, deixará de ser um controle que somente busca detectar falhas e aplicar sanções, mas que também diagnosticará de maneira mais célere eventuais irregularidades. (CUNDA, 2011, p. 117).

Alguns autores, como Dias (2007) e Fernandes e Paduleto (2010), apresentam a educação na perspectiva de um direito humano fundamental. Nessa feição, a educação passa a ser entendida como essencial ao pleno desenvolvimento da pessoa e como um direito pelo qual é possível o acesso de diversos outros direitos na esfera social. Assim, importante mencionar os ensinamentos de Cunda (2011), segundo

os quais, os Tribunais de Contas devem observar a atuação dos administradores, de maneira a analisar se, de fato, a dignidade dos administrados é um fim que está sendo almejado. Nesse sentido, “o controle externo deverá buscar, além da simples análise da aplicação de recursos mínimos estabelecidos na Constituição Federal (no que se refere à saúde e à educação), uma avaliação da eficácia e eficiência dos direitos fundamentais prestados.” (CUNDA, 2011, p. 121).

A literatura deixa clara a possibilidade de engajamento dos Tribunais de Contas no controle externo educacional, com vistas ao acompanhamento das políticas públicas voltadas para a educação, de maneira a auxiliarem na efetivação do direito humano fundamental que é a educação. E é nessa perspectiva que o TCE/AP tem realizado diversos estudos, para fins de levantamento de informações e realização de diagnósticos, que subsidiam na verificação da qualidade da educação fornecida no âmbito do Estado do Amapá, além de servir de apoio aos gestores e de ferramenta na indução de melhorias visando à promoção de uma educação de qualidade e com equidade.

No que se refere à atuação das Cortes de Contas, umas das principais normas na esfera da educação, é a Resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) n. 03/2015, a qual aprova as Diretrizes de Controle Externo 3208/2015 e que prevê que os Tribunais de Contas brasileiros têm o poder-dever “de contribuir para a melhoria da gestão pública e de zelar para que os recursos destinados à educação sejam utilizados com eficiência e probidade e que seja maximizada a eficácia das políticas públicas relacionadas ao tema.” (ATRICON, 2015, p. 5).

Nesse sentido, o manifesto em defesa do direito fundamental à educação e de suas garantias constitucionais, emitido pelo IRB e ATRICON, bem observa o papel dos Tribunais de Contas com relação à educação, conforme se verifica a seguir:

Esse contexto em que o Controle Externo brasileiro se manifesta pela interpretação constitucional que assegure a máxima efetividade dos direitos fundamentais (em especial a **educação**) e com as garantias que lhe amparam objetivamente o exercício pleno. Nesse quadro, sua atuação compreende não apenas a fiscalização das normas vigentes, mas também a identificação, o estímulo e a difusão das boas práticas educacionais adotadas em todo o território nacional.

Em conclusão, direitos e garantias fundamentais são o esteio do pacto republicano a que se refere o art. 1º, III da Constituição, qual seja, a dignidade da pessoa humana, finalidade última do Estado Democrático de Direito e, assim também, compromisso maior dos Tribunais de Contas do país. (ATRICON-IRB, 2019, p. 1, grifo nosso).

Também a Carta de Foz de Iguaçu, assinada em novembro de 2019 pelas organizações representativas do controle externo, que contém quatro principais diretrizes, reforça esse entendimento. Nessa perspectiva, a Diretriz n. 4 expressa o

dever de “Buscar permanentemente a realização de um trabalho que tenha impacto social, alinhado às diretrizes emitidas pelas entidades representativas do controle externo.” (IRB, 2019, p. 3).

A educação brasileira possui em seu trajeto marcas de descontinuidade de políticas públicas voltadas a sua realização. Até o presente momento, por exemplo, o país não conseguiu instituir o seu Sistema Nacional de Educação, o qual seria, nos termos do art. 13 do PNE, responsável por articular os sistemas de ensino, definir os regimes de colaboração e efetivar as diretrizes, metas e estratégias contidas no Plano Nacional de Educação. Esse trajeto descontínuo influi, negativamente, no desempenho do país na promoção de uma educação pública de qualidade. O INEP (2019) informou que após a divulgação dos dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), maior estudo mundial sobre educação, foi identificado que:

[...] o Brasil tem baixa proficiência em leitura, matemática e ciências, se comparado com outros 78 países que participaram da avaliação. A edição 2018, divulgada mundialmente nesta terça-feira, 3 de dezembro, revela que 68,1% dos estudantes brasileiros, com 15 anos de idade, não possuem nível básico de matemática, o mínimo para o exercício pleno da cidadania. Em ciências, o número chega a 55% e, em leitura, 50%. Os índices estão estagnados desde 2009. (INEP, 2019, p. 1).

Cabe destacar que o quadro educacional anteriormente descrito, apresentado pelo INEP (2019), se dava em um contexto anterior à pandemia ocasionada pela Covid-19. Por certo, diversos segmentos tiveram o seu desempenho afetado em decorrência do momento sensível que vivenciamos. Para a educação, menciona-se que a pandemia, conforme apontam estudos recentes, “gerará perdas de aprendizagem significativas e deverá aumentar a evasão escolar e as desigualdades educacionais. Uma geração de crianças e adolescentes tem sido afetada pelos impactos educacionais e sociais da pandemia, especialmente os mais vulneráveis.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 7).

É nesse cenário que importa revitalizar, junto às diversas esferas de execução das políticas públicas educacionais, a necessidade urgente de atendimento do planejamento contido no Plano Nacional de Educação. A Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/ IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON n. 01/2021, de 16 de março de 2021, aconselhou que os Tribunais de Contas brasileiros adotem medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização visando ao atendimento do Plano Nacional de Educação, dentro dos prazos previstos em Lei, reportando-se, sobretudo, aos jurisdicionados que ainda não atingiram os percentuais exigidos nas Metas 1 e 2 do PNE.

Conforme mencionado anteriormente, foi identificado após a divulgação do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2020) que o Estado do Amapá se encontra com um desempenho abaixo daquele verificado em outras

unidades federativas, em diversos dos indicadores abordados no relatório. Após a divulgação do monitoramento, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá produziu então um diagnóstico que foi compartilhado com seus jurisdicionados. O Plano Nacional de Educação: panorama do Estado do Amapá foi apresentado, em março de 2021, por meio de curso de capacitação intitulado “A Atuação do TCE/AP no Controle Externo da Educação” direcionado aos gestores, dirigentes, técnicos e profissionais da educação do Amapá e o referido curso foi promovido pela Escola de Contas do Tribunal em parceria com o GT da Educação do TCE/AP.

Ademais, com a apresentação do panorama identificado para o Estado do Amapá, o evento possibilitou debates e reflexões atinentes aos desafios que as gestões possuem para fins de efetivação das metas estabelecidas no plano nacional. Além da atuação de caráter orientador e do acompanhamento dos dados educacionais, que é realizado por meio do Grupo de Trabalho da educação, o TCE/AP encontra-se em fase de execução de Auditoria Operacional (AOP) nas Metas do PNE, visando a dar cumprimento ao seu Planejamento Anual de Fiscalizações (PAF) 2021. O procedimento pretende investigar as estruturas locais existentes para o atendimento dessa importante política de Estado e identificar os eventuais entraves na implementação das metas auditadas. Assim, os dados expressos no presente trabalho se referem aos levantamentos realizados, pelo GT da Educação, na fase de planejamento do procedimento de Auditoria Operacional.

3 METODOLOGIA

Para a composição do presente estudo, se utilizou como procedimento técnico de coleta de dados, a pesquisa documental. De acordo com Gil (2002) as pesquisas documentais são aquelas realizadas valendo-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico aprofundado. Dentre as vantagens do método eleito, menciona-se que os documentos constituem fonte rica e estável de dados, não alteráveis ao longo do tempo. Assim, a pesquisa utilizou como fonte de coleta de dados: 1) Dados do Painel de Monitoramento do PNE (2021), 2) Relatório do 3º Ciclo de Avaliação do PNE-INEP (2020) e, 3) Plataforma TC educa – Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação do Instituto Rui Barbosa (2021).

No que se refere à abordagem, o estudo se enquadra nos parâmetros de uma pesquisa quantitativa, Gerhardt e Silveira (2009); e qualitativa, Laville e Dione (2008) e Minayo (2001), uma vez que além de apresentar os dados coletados referentes ao alcance de metas previstas no PNE, busca o aprofundamento na compreensão das implicações que o quadro verificado pode gerar para a almejada qualidade da educação pública amapaense.

A Lei n. 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, possui 20 (vinte) metas, entretanto, considerando que os dados aqui expostos são parciais –

parte do planejamento dos trabalhos de auditoria operacional – e atendendo ao breve espaço para a exposição de dados, o universo amostral abrangeu especificamente as Metas: 1 (um) que trata da universalização da Educação Infantil na pré-escola e ampliação de oferta de Educação Infantil em creches; 2 (dois) referente à universalização do Ensino Fundamental de nove anos e garantia de conclusão na idade recomendada; 3 (três) que diz respeito à universalização do Ensino Médio; e, a meta 6 (seis) sobre a educação em tempo integral.

O período temporal de análise ficou restrito ao intervalo dos anos de 2014 a 2019 para a meta 1, uma vez que o ano de 2014 marca o primeiro ano de vigência do PNE (2014-2024) e que a meta 1 toma por base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja última divulgação se deu no ano de 2019 (PNAD Contínua).

Para as demais metas analisadas, 2, 3 e 6, o estudo apresenta os dados relativos ao período de 2014 a 2020. Novamente, o marco inicial representa o começo da vigência do PNE. Para o acompanhamento das referidas metas, além dos dados da PNAD, os indicadores possuem informações contempladas pelo Censo da Educação Básica, cuja última versão divulgada foi a do ano de 2020.

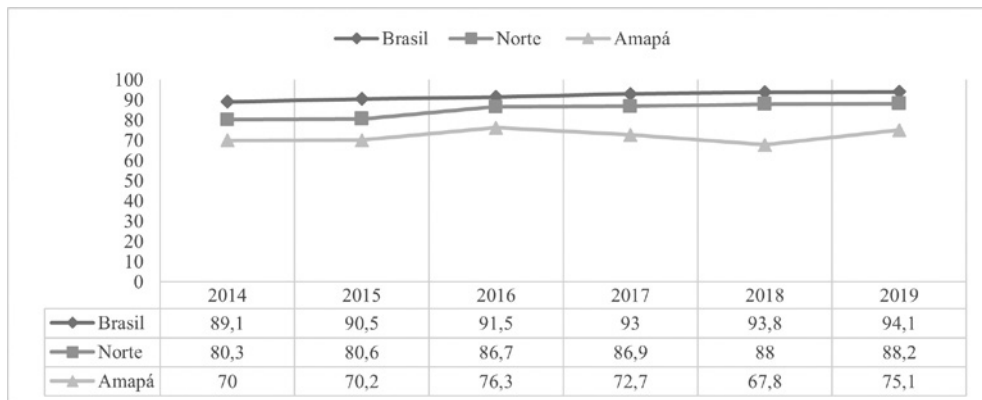
O marco final da análise, para todas as metas aqui observadas, coincide com os dados oficialmente divulgados pelo INEP (2021), por meio de seu painel de monitoramento, conforme consulta realizada no primeiro semestre do ano de 2021. Os dados então organizados apresentam quadros comparativos entre o desempenho verificado em nível nacional (Brasil), regional (Região Norte) e aquele alcançado pelo Estado do Amapá.

4 RESULTADOS

A meta 1 (um) visava universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação, no ano de 2024.

O alcance da referida meta é medido por meio de dois indicadores: 1-A, que contabiliza o percentual da população de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos que frequenta a escola/creche; e, 1-B, que avalia o percentual da população de 0 (zero) a 3 (três) anos que frequenta a escola/creche. O gráfico 1 apresenta o evidenciado para o indicador 1-A em nível nacional, regional e estadual:

Gráfico 1 - Percentual de matrículas de crianças de 4 a 5 anos



Fonte: Painel de monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

O indicador 1-A deveria apresentar um percentual de cobertura de 100% de matrículas para a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, até o ano de 2016, uma vez que a meta prevê a universalização. O Brasil não alcançou o delineado no prazo estabelecido. Atualmente, o Brasil possui para o item debatido uma cobertura de 94,1%. Na Região Norte, a cobertura, até o ano de 2019, era de 88,2% e no Estado do Amapá somente 75,1% das crianças na faixa etária de quatro a cinco anos estava matriculada na Educação Infantil (gráfico 1). Ao observar os percentuais de cobertura, do Estado do Amapá, verificam-se taxas variantes entre os anos de 2016 a 2019, com queda de rendimento em 2017 e 2018 e elevação da cobertura em 2019.

O painel de acompanhamento TC Educa, do Instituto Rui Barbosa, permite uma visão do desempenho das metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação, proporcionando uma análise individualizada, por Município. O Estado do Amapá, que possui dezesseis Municípios apresenta uma cobertura regular de atendimento em creches, próxima de 100%, em somente três Municípios (Calçoene, Cutias e Itaubal), conforme demonstram os dados expressos na Tabela 1.

Tabela 1 - Detalhamento do indicador 1-A por Município, Estado do Amapá

MUNICÍPIO	2016	2017	2018	2019	Situação
Amapá	65,73%	68,80%	66,75%	88,03%	Descumprimento
Calçoene	89,52%	89,30%	81,66%	98,54%	Regular
Cutias	67,04%	74,53%	74,91%	122,22%	Regular
Ferreira Gomes	101,33%	98,34%	103,99%	74,82%	Descumprimento
Itaubal	90,12%	107,82%	114,40%	107,69%	Regular
Laranjal do Jari	63,53%	64,52%	64,47%	66,94%	Descumprimento
Macapá	64,24%	63,56%	63,20%	51,59%	Descumprimento
Mazagão	82,26%	85,79%	89,00%	87,13%	Descumprimento

MUNICÍPIO	2016	2017	2018	2019	Situação
Oiapoque	83,54%	78,65%	78,17%	82,41%	Descumprimento
Pedra Branca do Amapari	68,64%	72,54%	77,80%	71,10%	Descumprimento
Porto Grande	83,16%	79,62%	76,91%	86,20%	Descumprimento
Pracuúba	71,02%	66,94%	65,31%	93,60%	Descumprimento
Santana	78,11%	78,39%	80,53%	74,57%	Descumprimento
Serra do Navio	67,70%	69,91%	71,68%	96,00%	Descumprimento
Tartarugalzinho	75,58%	69,03%	72,31%	82,47%	Descumprimento
Vitória do Jari	80,84%	75,29%	87,06%	88,72%	Descumprimento

Fonte: TC Educa (2021). Elaborado pelos autores.

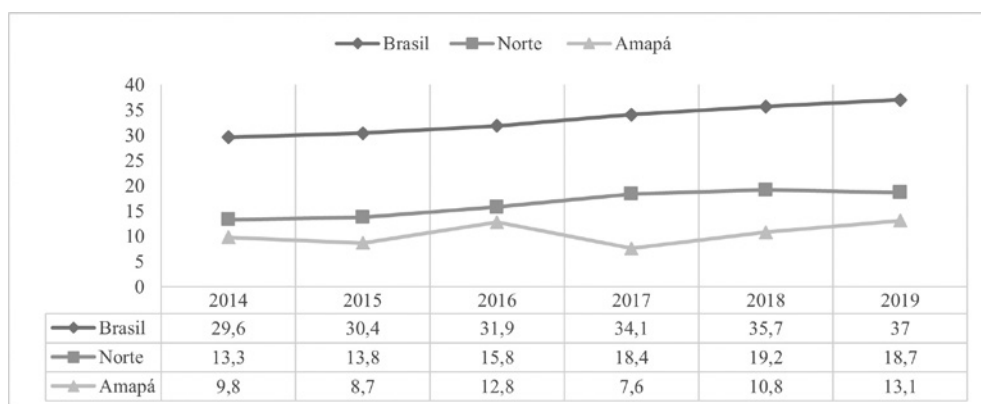
* O intervalo de dados expostos na tabela 1, 2016-2019, coincide com aquele disponível na plataforma TC Educa (2021), consulta no primeiro semestre de 2021.

É importante mencionar que a cobertura acima de 100%, verificada em dois Municípios, se dá ao fato de que o indicador, conforme metodologia empregada pelo painel, utiliza como base de informações a estimativa populacional para 2018, elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) com base no Censo Populacional 2010, estimativas municipais anuais do IBGE e dados de sistemas de informações de nascidos vivos e mortalidade do Ministério da Saúde.

Embora os dados nacionais apontem que o Estado do Amapá tenha alcançado uma cobertura de apenas 75,1% até o ano de 2019 (Gráfico 1), quando analisado os dados por Municípios, conforme dados constantes no TC educa (2021), observa-se que onze de seus dezesseis Municípios apresentam uma cobertura acima da média do Estado (Tabela 1).

No que se refere à matrícula de crianças de zero a três anos em creches, avaliado por meio do indicador 1-B (gráfico 2), verifica-se uma *performance* nacional de 37%, quando o esperado, até o ano de 2024, é de uma cobertura de ao menos 50% de atendimento.

Gráfico 2 - Percentual de atendimento em creches

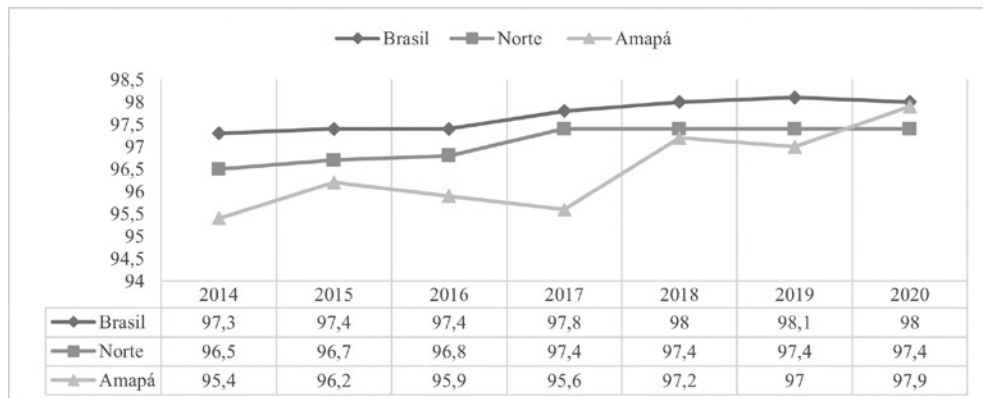


Fonte: Painel de monitoramento do PNE (2021), INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Para o indicador 1-B (gráfico 2), os dados apontam que o Brasil alcançou, até o ano de 2019, uma cobertura de 37%. A Região Norte conseguiu, até o mesmo período, ofertar uma cobertura em creches, para crianças de zero a três anos de 18,7%. Para o Estado do Amapá, verifica-se uma cobertura de somente 13,1% de atendimento para o mesmo público. Novamente o estado apresenta um percentual de cobertura variável no período da análise. Em 2017 e 2018, o Amapá possuía uma cobertura menor que aquela apurada em 2016, com melhoria de desempenho no ano de 2019.

A Meta 2 (dois) propõe a universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos. Além de garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PNE – ano de 2024. Para a análise da referida meta, existem dois indicadores. O indicador 2-A, que avalia o percentual da população de seis a quatorze anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental; e o indicador 2-B, referente ao percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído. O gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução do indicador 2-A entre os anos de 2014 a 2020:

Gráfico 3 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental



Fonte: Painel de monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

É possível observar, concernente ao indicador 2-A, que o país apresenta um bom percentual, da população de seis a quatorze anos, que frequenta ou concluiu o Ensino Fundamental. O país alcançou 98% para o indicador quando o esperado até o ano de 2024 é de 100%, correspondentes à universalização. A Região Norte, por sua vez, mostrou um desempenho de 97,4%. O Estado do Amapá superou o verificado para a região na qual está inserido, alcançando 97,9%, percentual bem próximo ao nacional e também da universalização. Mesmo com queda verificada nos anos de 2016 e 2017, a partir de 2018 o percentual retomou o seu crescimento (Gráfico 3). A Tabela 2 apresenta o desempenho do indicador de acordo com o verificado pelos Municípios do Estado do Amapá:

Tabela 2 - Evolução do indicador 2-A por Municípios do Estado do Amapá

MUNICÍPIO	2016	2017	2018	2019	Situação
Amapá	84,04	80,78	77,51	86,53	Risco de descumprimento
Calçoene	93,93	94,91	90,34	81,44	Risco de descumprimento
Cutias	78,8	77,82	76,04	72,89	Risco de descumprimento
Ferreira Gomes	109,49	100,28	98,48	81,9	Risco de descumprimento
Itaubal	107,56	109,4	106,68	111,39	Regular
Laranjal do Jari	83,31	81,03	79,27	74	Risco de descumprimento
Macapá	90,5	89,4	89,4	80,96	Risco de descumprimento
Mazagão	93,47	92,56	93,06	88,29	Risco de descumprimento
Oiapoque	96,87	98,15	99,87	80,3	Risco de descumprimento
Pedra Branca do Amapari	89,07	92,55	95,42	72,29	Risco de descumprimento
Porto Grande	96,68	94,11	93,26	84,54	Risco de descumprimento
Pracuúba	90,69	89,04	87,58	68,93	Risco de descumprimento
Santana	92,06	90,91	88,34	86,12	Risco de descumprimento
Serra do Navio	85,19	82,62	80,72	79,83	Risco de descumprimento
Tartarugalzinho	91,11	89,21	89,03	77,74	Risco de descumprimento
Vitória do Jari	83,1	79,83	77,7	74,05	Risco de descumprimento

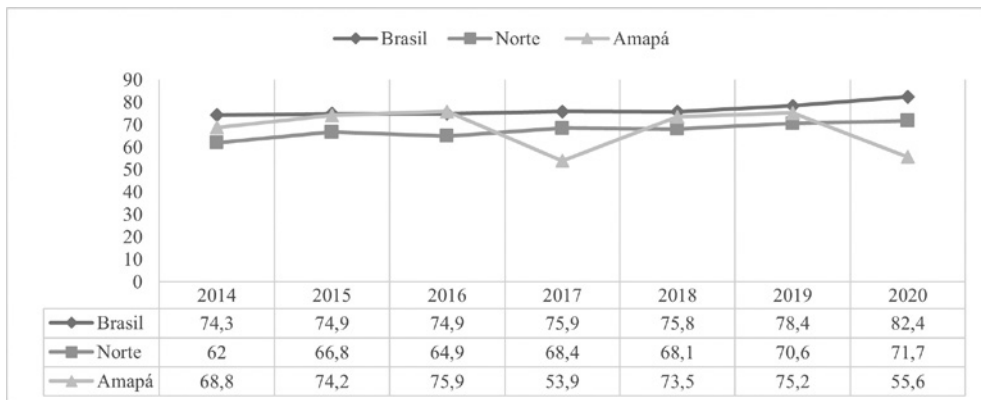
Fonte: TC Educa (2021). Elaborado pelos autores.

* O intervalo de dados expostos na tabela 2, 2016-2019, coincide com aquele disponível na plataforma TC Educa (2021), consulta no primeiro semestre de 2021.

É possível observar (Tabela 2) que, dos dezesseis Municípios do Estado do Amapá, apenas um apresenta um desempenho regular para o indicador 2-A (Itaubal). Também se identifica que os demais Municípios figuram com o indicativo de risco de descumprimento. Destaca-se que, para a análise da situação, a plataforma utiliza como parâmetro o avanço anual necessário para o atingimento da meta no prazo estipulado.

Ainda no que se refere à Meta 2, destaca-se o apurado para o indicador 2-B, que se refere ao percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído. O Gráfico 4 apresenta a evolução do indicador 2-B, no período compreendido entre 2014 e 2020, registrando a atuação do Brasil, da Região Norte e do Estado do Amapá:

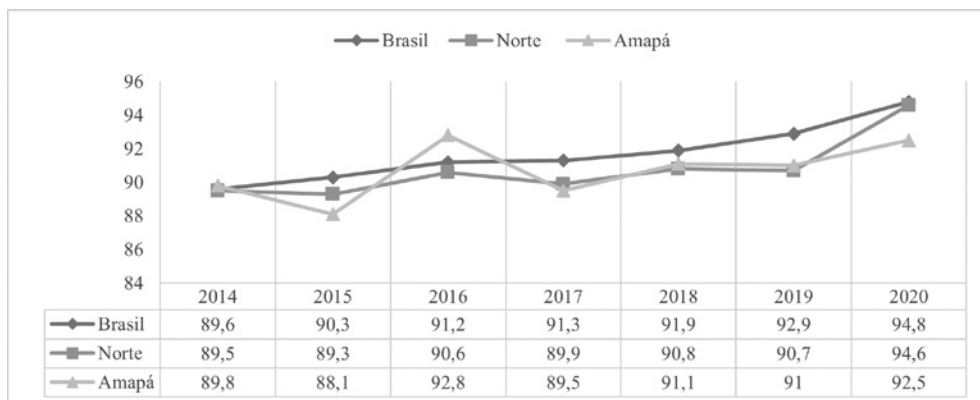
Gráfico 4 - Percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído



Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Para o indicador 2-B, do qual se espera até o ano de 2024 um desempenho de 95%, é possível verificar que o Brasil, até o ano de 2020, havia alcançado 82,4% da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído. Na dimensão regional, o Norte alcançou 71,7% de cobertura e, por sua vez, o Estado do Amapá chegou a 55,6%, com um desempenho abaixo do verificado na região. O Estado apresentou queda expressiva no ano de 2017, nos anos de 2018 e de 2019 apresentou desempenho crescente e, no ano de 2020, nova queda de rendimento (Gráfico 4). Importa mencionar que o ano de 2020 coincide com o ano de início da pandemia ocasionada pela Covid-19, momento tido como prejudicial para os resultados educacionais, considerando as perdas de aprendizagem, o aumento da evasão escolar e o aumento das desigualdades educacionais (Todos pela educação, 2021).

A Meta 3 (três) pretendia universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE (2024), a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento). A mencionada meta possui dois indicadores, quais sejam: 3-A, que analisa o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica; e 3-B que avalia o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o Ensino Médio ou possui a Educação Básica completa. O gráfico 5 apresenta os dados levantados para o indicador 3-A:

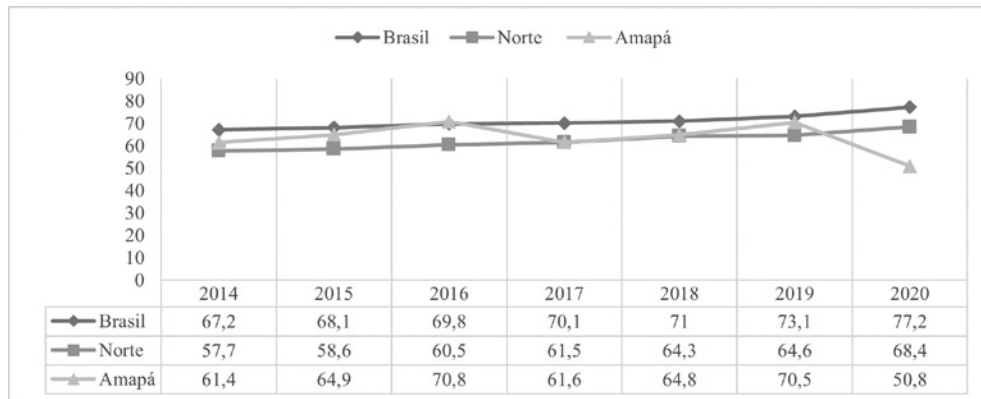
Gráfico 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Os dados expressam, com relação ao percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica – indicador 3-A, que o Brasil alcançou, no ano de 2020, a marca de 94,8%. Deve-se destacar, entretanto, que o indicador deveria ter alcançado 100% ainda no ano de 2016. Concernente ao mesmo quesito, a Região Norte chegou a 94,6% e o Estado do Amapá a 92,5%, desempenho um pouco abaixo ao registrado para a região e também abaixo da média nacional. A linha de desenvolvimento do indicador, relativa ao Estado do Amapá, apresenta oscilação entre períodos de crescimento e redução dos percentuais. Mesmo com desempenho abaixo do nacional e do regional o Estado se encontra próximo da universalização tardia, uma vez que o indicador estava com realização prevista para 2016.

O indicador 3-B avalia o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o Ensino Médio ou que possui a Educação Básica completa. O desempenho esperado para o indicador é de 85% até o final da vigência do PNE, no ano de 2024. O Gráfico 6 mostra a evolução do indicador 3-B, entre os anos de 2014 a 2020, apresentando a *performance* nacional, regional e do Estado do Amapá:

Gráfico 6 - Percentual da população de 15-17 anos que frequentava o Ensino Médio ou possui a Educação Básica completa



Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Até 2024, o indicador 3-B deve alcançar 85%. Nota-se que o Brasil, até o ano de 2020, alcançou 77,2%. A Região Norte, por seu turno, teve um desempenho de quase dez pontos percentuais abaixo do nacional, registrando 68,4%. Para o item, o Estado do Amapá alcançou um percentual de 50,8, abaixo, portanto, do desempenho regional e nacional (Gráfico 6).

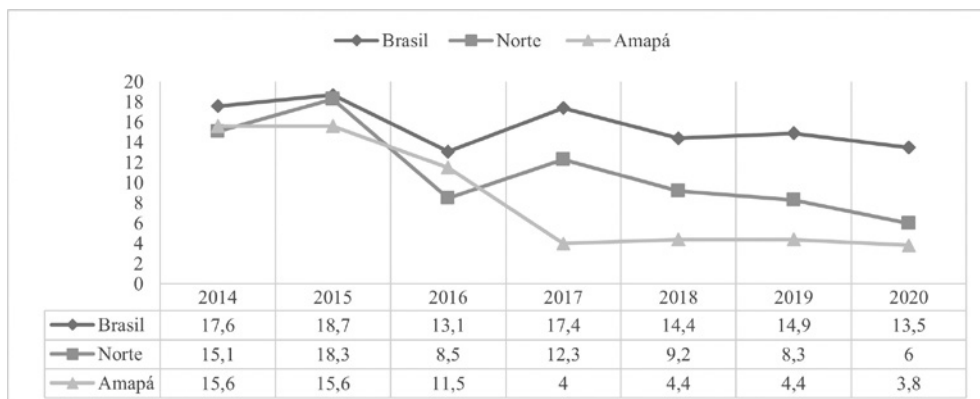
A Meta 6 (seis) objetiva oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da Educação Básica. A aludida meta possui dois indicadores, que são: indicador 6-A, que indica o percentual de alunos da Educação Básica pública que pertencem ao público-alvo da educação em tempo integral e que estão em jornada de tempo integral; e o indicador 6-B, que afere o percentual de escolas públicas da Educação Básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público alvo da Educação em Tempo Integral (ETI) em jornada de tempo integral.

Para melhor compreensão da Meta 6 (seis), é necessário que se apresentem dois conceitos fundamentais, público-alvo da ETI e jornada em tempo integral. Com relação ao primeiro, público-alvo da ETI, registra-se que ele corresponde aos alunos vinculados à Educação Básica “cujas matrículas de escolarização são em escola pública, presenciais e não pertencem à educação de jovens e adultos nem à educação profissional técnica de nível médio, oferecida na forma subsequente ou concomitante” (MEC, 2014, p. 471). A jornada em tempo integral, por seu turno, é aquela:

[...] cuja duração é igual ou superior a 7 horas diárias, contabilizada a partir da soma da carga horária da matrícula de escolarização do aluno na escola pública com a carga horária total das matrículas de atividade complementar (AC) e/ou de atendimento educacional especializado (AEE) realizadas em instituições públicas e/ou privadas. (MEC, 2014, p. 471).

O gráfico 7 apresenta o comportamento verificado para o indicador 6-A que avalia o percentual de alunos da Educação Básica pública que pertencem ao público-alvo da educação em tempo integral e que estão em jornada de tempo integral entre os anos de 2014 a 2020:

Gráfico 7 - Percentual de alunos da Educação Básica pública que pertencem ao público-alvo da educação em tempo integral e que estão em jornada de tempo integral

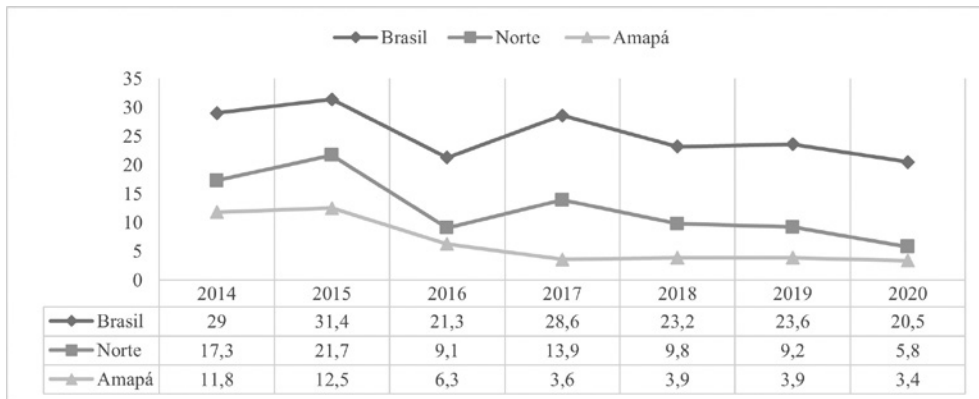


Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Para o indicador 6-A se espera, até o ano de 2024, que se alcance ao menos 25% dos alunos da rede pública em jornada de tempo integral. O levantamento aponta que o Brasil, até o ano de 2020, possuía um total de 13,5% de alunos da rede pública vinculados a essa modalidade de ensino. A Região Norte apresentou, no mesmo período, o montante de 6% e o Estado do Amapá, com desempenho abaixo do nacional e regional, alcançou a marca de apenas 3,8%. Observa-se que o percentual do Estado, no início do período analisado, 2014, era de 15,6%. O Estado perdeu mais de onze pontos percentuais no intervalo de seis anos (Gráfico 7). Cabe destacar que a meta 6 mostra-se de difícil realização mesmo em nível nacional, observa-se que durante o período analisado (2014-2020) ocorreu queda de rendimento nacional, regional e local.

Ainda em relação à educação em tempo integral, apresentamos o indicador 6-B, que afere o percentual de escolas públicas da Educação Básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da educação em tempo integral (ETI) em jornada de tempo integral. O gráfico 8 apresenta o referido indicador, demonstrando a sua evolução entre os anos de 2014 até 2020:

Gráfico 8 - Percentual de escolas públicas da Educação Básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público alvo da educação em tempo integral em jornada de tempo integral



Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2021). INEP (2020). Elaborado pelos autores.

Do indicador 6-B se espera, até o ano de 2024, que 50% das escolas da rede pública detenham ao menos 25% dos alunos público-alvo da ETI inseridos em jornada de tempo integral. Foi verificado que, em nível nacional, no ano de 2020, 20,5% das escolas se enquadravam no padrão requerido pelo indicador. No aspecto regional, a desenvoltura foi significativamente menor, visto que a Região Norte somente reunia 5,8% de escolas compatíveis com o esperado. O Estado do Amapá, por seu turno, se mostrou mais de dezessete pontos percentuais abaixo do evidenciado nacionalmente, tendo obtido, também em 2020, somente 3,4%. Nota-se um quadro decrescente de desempenho do Estado entre os anos de 2016 e 2017, com estagnação em 2018 e 2019 e queda em 2020. Assim como para o indicador 6-A, para o indicador 6-B também se verificou queda de rendimento nas dimensões nacional, regional e local (Gráfico 8).

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

De acordo com o MEC (2014), as Metas 1 (um), 2 (dois) e 3 (três), que pertencem à análise deste trabalho, encontram-se entre as metas estruturantes do PNE, as quais estão alinhadas com a garantia do direito à educação de qualidade, à universalização da alfabetização e ainda à ampliação da escolaridade. A Meta 1 do PNE, que trata da universalização da Educação Infantil e do acesso à creche, possui elevada importância, posto que, reconhece na criança um sujeito de direitos. A Educação Infantil, por se encontrar na base do processo formativo, é de extrema relevância para o desenvolvimento do cidadão, preconizado tanto pela CF/1988 quanto pela LDB.

No que concerne ao desempenho do Estado do Amapá, na Meta 1, a seção anterior mostrou que, para o indicador 1-A, enquanto a média nacional aponta para a proximidade da universalização, com 94,1% de cobertura, o Estado detém somente

75,1% de atendimento em pré-escolas. O INEP (2020) informou que o Estado está entre as três unidades federativas com o menor desempenho para o indicador. Com relação ao indicador 1-B, concernente às creches, o quadro também é preocupante. Verificou-se que, nacionalmente, a cobertura de matrícula em creches de crianças de zero a três anos estava em 37%, quando o Estado apresentava apenas 13,1%. Novamente o INEP (2020) anotou que, para o indicador, o Estado se enquadrou entre os três com o menor desempenho verificado.

Destaca-se que, de acordo com o relatório do 3º ciclo de monitoramento, os Estados com menor cobertura da Meta 1 são todos da Região Norte. Foi identificado que a população de baixa renda possui um acesso menor à Educação Infantil e creches se comparado com as crianças de classes mais abastadas. Surge, portanto, a necessidade de que se estimulem os Municípios para um atendimento prioritário na Educação Infantil que alcance, especialmente, as crianças de baixa renda (INEP, 2020).

A Meta 2, que se justifica pela necessidade de assegurar um tempo de permanência maior do educando na escola, com o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos, trata da universalização do Ensino Fundamental e da conclusão do nível educacional em idade recomendada. Verifica-se nela, para o indicador 2-A, que mensura o percentual da população de seis a quatorze anos que frequenta ou concluiu o Ensino Fundamental, que a média nacional se aproxima da universalização, com 98%. O Estado do Amapá mostra evolução acima da média local e bem próxima da nacional; e da universalização, com 97,9 pontos percentuais. Novamente a Região Norte figura como aquela de menor cobertura e o Estado é indicado entre os três com o pior desempenho (INEP, 2020).

Para o indicador 2-B, que avalia o percentual da população de até dezesseis anos com o Ensino Fundamental completo, a média nacional apurada era de 82,4%, quando se espera 95% até 2024. O Estado do Amapá alcançou 55,6%. O relatório de monitoramento das metas do PNE-INEP (2020) registra que, mesmo com desempenho crescente, as regiões Norte e Nordeste do país apresentaram os menores índices.

Os dados referentes à Meta 3, que trata do atendimento escolar para o nível médio, mostra, para os indicadores 3-A e 3-B, que avaliam o percentual de alunos matriculados no Ensino Médio e o percentual de alunos que concluiu o ensino básico, que o Estado obteve desempenho inferior à média nacional. No indicador 3-A, o Estado estava com 92,5% e o Brasil com média de 94,8%. Mesmo com desempenho abaixo do nacional, o Estado se mostra próximo da universalização.

Para o indicador 3-B, o Estado alcançou a marca de 50,8% e a média nacional foi de 77,2%. A linha de desenvolvimento do indicador 3-A (Gráfico 5), relativa ao Estado do Amapá, apresenta oscilação entre os períodos analisados, com crescimento e redução dos percentuais, o que pode refletir a dificuldade de a unidade federativa para realizar a efetivação da universalização do atendimento escolar no nível médio. A variação pode ainda indicar descontinuidades de políticas públicas educacionais que atendam ao nível médio, o que deve ser analisado mais a fundo em outros estudos.

O MEC (2014) indica que a educação em tempo integral contribui para a redução de desigualdades e para a promoção da diversidade cultural brasileira. Para a Meta 6, a qual avalia a educação em tempo integral, o levantamento mostrou que, para o indicador 6-A, que verifica o percentual de alunos vinculados à ETI, o Brasil atingiu a marca de 13,5% do público-alvo em matrículas para a modalidade. O PNE espera que se alcance 25% até o ano de 2024. Para o indicador, o Estado do Amapá atingiu somente 3,8%, número muito abaixo da média nacional, o que o colocou entre os três Estados com o menor desempenho para o item, conforme relatório do 3º ciclo de monitoramento (INEP, 2020).

Quanto ao indicador 6-B, referente ao percentual de escolas inseridas na ETI, cuja meta é de 50% até o ano de 2024, a média nacional identificada foi de 20,5% e o Estado do Amapá registrou apenas 3,4% para o indicador. Mais uma vez, o Estado apresenta-se entre os três que obtiveram menor desenvoltura. Mesmo para o nível nacional, o INEP (2020) registra a baixa expectativa de atendimento da meta. Cabe destacar que se trata de uma meta com dificuldades de implementação nas diversas esferas. Os dados revelam que para os indicadores 6-A e 6-B (gráfico 7 e gráfico 8), ocorreu queda de rendimento tanto em nível nacional quanto regional e local. A realização da educação em tempo integral envolve diversos fatores, cujo não atendimento pode implicar negativamente em sua implementação, tais como: ampliação e melhoria na infraestrutura escolar; contratação de profissionais da educação; formação de equipes multidisciplinares; ampliação da jornada dos discentes no espaço escolar; e, adequação curricular.

Os números apresentados na seção anterior deixam evidente que o Estado do Amapá apresenta, além de um desempenho abaixo do nacionalmente verificado, uma descontinuidade de crescimento entre os indicadores. Em alguns casos, como na Meta 6 (indicador 6-A e 6-B) e na Meta 3 (indicador 3-B), se verifica queda de rendimento, vez que foram apurados, no ano de 2020, percentuais menores do que aqueles encontrados no início da análise, ano de 2014. A queda evidenciada na Meta 6 reflete o cenário nacional que também encontra entraves para a implementação da educação em tempo integral. Além disso, a análise dos dados revela, para algumas metas, diversas variações com períodos de queda e de elevação de desempenho.

O ano de 2020, que contempla o período final de análise deste trabalho e que para alguns dos indicadores estudados (2-B, 3-B, 06-A e 6-B) apresenta queda de rendimento, se comparado ao ano anterior (2019), coincide com o ano de início da pandemia advinda com a Covid-19, cujos reflexos efetivos para a educação ainda são incalculáveis. Mesmo com o cenário incerto, estudos já apontam para os efeitos danosos que a ocasião pode gerar para a educação, tais como: o aumento da evasão escolar e a perda de aprendizagem (Todos pela educação, 2021).

Diante do averiguado, indaga-se: Qual a razão das descontinuidades verificadas? As variações refletem períodos de alternância política, de mudança na agenda de

políticas governamentais para a educação? Ocorreram reduções, no âmbito dos Estados e Municípios, dos orçamentos destinados à realização de ações educacionais? Estamos diante de um resultado advindo da ausência de planejamentos locais alinhados ao PNE?

É nesse cenário que importa a atuação do controle externo educacional, dos controles internos da administração e do próprio controle social, para a análise da efetividade das políticas públicas educacionais praticadas. Lembremos que, de acordo com Cunda (2011), o controle externo tem a missão de superar a simples análise da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos para a educação na Constituição Federal de 1988. Os Tribunais de Contas, hodiernamente, são chamados à realização de uma avaliação da eficácia e da eficiência dos direitos fundamentais prestados ao público por seus jurisdicionados. Nessa perspectiva, ganha destaque a multiplicidade dos papéis cada vez mais fortalecidos pelas Cortes de Contas: orientação, recomendação, acompanhamento e fiscalização.

As ações voltadas para a área educacional, no TCE/AP, têm se intensificado nos últimos anos, com a criação do grupo de trabalho ligado à referida temática no ano de 2019. E, antes mesmo da publicação da Nota Recomendatória Conjunta n. 01/2021 da ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON, o Tribunal já realizava seus estudos e levantamentos direcionados ao acompanhamento da situação educacional no Estado. Parte da orientação direcionada aos Municípios e ao Estado, para atentarem ao cumprimento tempestivo das metas do PNE foi reforçada em março de 2021, por meio de curso de capacitação *on line* voltado aos seus jurisdicionados da área da educação (gestores, dirigentes, técnicos e profissionais) promovido pela Escola de Contas em parceria com o GT da Educação do TCE/AP.

Ademais, cabe destacar que o Tribunal promoveu alterações em suas normativas internas, de maneira a melhor avaliar o cumprimento do PNE na análise, instrução e julgamento das prestações de contas de gestão, prestadas anualmente, pelas Secretarias Municipais e Estadual de Educação. A Instrução Normativa n. 001/2017, estabeleceu novas diretrizes sobre os Relatórios de Gestão e os Processos de Contas de Gestão na esfera estadual e municipal. Frisa-se que anualmente o Tribunal expede decisão normativa contendo aspectos específicos para cada exercício.

De acordo com a norma em referência, o TCE/AP passou a exigir a comprovação, por parte das Secretarias Municipais e Estadual de Educação, da compatibilidade das diretrizes, metas e estratégias com os Planos Municipais e Estadual de Educação; informações detalhadas sobre os investimentos na educação e sobre o cumprimento das metas dos Planos de Educação, por modalidade de ensino; dados sobre as condições de trabalho e saúde dos professores e profissionais da educação; apresentação e análise dos principais indicadores utilizados pelas Redes de ensino nas políticas educacionais; demonstração da compatibilidade das peças orçamentárias com o planejamento educacional; e apresentação detalhada sobre o nível de implementação de seus planos educacionais.

Para o ano de 2021, o TCE/AP está em fase de execução de auditoria operacional nas Metas do PNE, conforme contido em seu Planejamento Anual de Fiscalizações (PAF). O TCU (2020) registra que a auditoria operacional consiste no exame independente, objetivo e confiável que pondera se os sistemas, operações, programas, atividades ou as organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. O procedimento visa, ainda, a verificar se há espaço para aperfeiçoamento da ação governamental.

Nesse sentido, e diante das inúmeras questões em aberto, os dados educacionais do Estado promoveram a realização da mencionada auditoria cujo objetivo consiste em contribuir com a elaboração de um diagnóstico mais aprofundado, identificando as dificuldades que as Redes de ensino encontram para a efetivação do PNE e os avanços percebidos na execução do instrumento. Além de verificar, simplesmente, o atendimento de metas delineadas no Plano, o trabalho de auditoria pretende analisar a estrutura e a organização dos sistemas públicos de ensino para a execução dessas metas. Por se tratar de um primeiro trabalho sobre o PNE, com aprofundado nível de detalhamento, este será feito por amostragem, sendo contempladas as Metas 1 (um), 2 (dois), 3 (três), 6 (seis) e 19 (dezenove).

A única Meta contida no escopo da auditoria operacional delineada, e que não é abordada nesta pesquisa, é a meta 19 (dezenove), que se refere à gestão democrática. Por meio dela, o PNE pretende assegurar as condições necessárias para uma gestão democrática da educação, que deve englobar critérios técnicos de mérito e desempenho, além de consultas à comunidade escolar. Os dados da referida meta são muito amplos, haja visto que ela contempla um total de seis indicadores, de A até F, inviáveis, portanto, de análise em um estudo breve como este.

6 CONSIDERAÇÕES

De acordo com dados do 3º ciclo avaliativo do INEP, publicado em 2020, foi possível verificar que o Estado do Amapá teve um desempenho abaixo do esperado em relação ao cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação. O Tribunal de Contas do Estado do Amapá, mais do que antes, tem realizado diagnósticos educacionais, e reforçado junto aos seus jurisdicionados a necessidade de atendimento efetivo daquilo que foi determinado pelo PNE, pelos planos Estadual e Municipais.

O presente trabalho, que apresenta dados parciais do planejamento de auditoria operacional nas metas do PNE, objetivou analisar o desempenho do Estado do Amapá atinente à execução do Plano Nacional de Educação, apresentando quadros comparativos entre o verificado em nível nacional, regional e local. As metas estudadas foram as de número 1, 2, 3 e 6. Os dados expostos demonstram que a *performance* do Estado se mostra abaixo do que fora identificado nacional e regionalmente, com exceção da meta 2, indicador 2-A, onde o Estado do Amapá, relativo ao percentual

da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental, alcançou desempenho superior ao identificado para a Região Norte.

O exame das metas e dos indicadores, aqui expresso, mostra um desempenho decrescente, em alguns casos, e variante em outros; o que pode indicar, em uma primeira análise, a existência de entraves para a realização de planejamentos educacionais no âmbito do Estado. Entretanto, para melhor identificação do quadro exige-se o aprofundamento do estudo com vistas a identificar, com clareza, a motivação do não atingimento das metas e qual é a organização disponível nas Redes de ensino para a recuperação dos índices educacionais.

O próprio INEP (2020) destacou as desigualdades regionais, que se encontram enraizadas na história do Brasil, por meio das quais algumas regiões como Norte e Nordeste prosseguem em descompasso com outras regiões brasileiras na promoção do direito à educação. Como agravante, destacamos a existência de algumas características regionais próprias. O Estado do Amapá possui uma região muito extensa, com diversas localidades de difícil acesso, tanto na zona urbana quanto na zona rural, o que representa um limitador (mas não deve representar um ponto impeditivo) do alcance das políticas públicas educacionais.

O presente diagnóstico preliminar almeja contribuir no sentido de fornecer à sociedade informações atualizadas e com detalhamento individualizado da desenvoltura do Estado quanto ao alcance das metas 1, 2, 3 e 6 do PNE. Ademais, os diversos levantamentos já realizados pelo GT da Educação do TCE/AP, convêm ao controle social, na medida em que apresentam os dados relativos à qualidade da educação fornecida no âmbito do Estado do Amapá, além de servir de apoio aos gestores e de ferramenta na indução de melhorias visando à promoção de uma educação de qualidade e com equidade.

Como já salientado, as auditorias operacionais mostram-se como ferramentas interessantes para a administração, vez que, para além do exame formal, promove avaliação sistêmica da organização governamental para a execução de suas políticas públicas. A realização da auditoria operacional nas Metas do PNE, no Estado do Amapá, além de permitir que se investigue, a fundo, a capacidade e organização das Redes de ensino para melhoria do desempenho relativo a essas metas, contribui para a almejada melhoria contínua na administração pública, que anela cada vez mais a entrega de produtos eficazes e eficientes.

Diante da atuação de caráter orientador, e do acompanhamento dos dados educacionais, o TCE/AP encontra-se em fase de execução de Auditoria Operacional nas Metas do PNE. O procedimento visa compreender os entraves que as redes jurisdicionadas possuem e que influem na baixa implementação do Plano. Na oportunidade, também serão investigadas as estruturas disponíveis para a realização do contido nos planejamentos educacionais, os avanços obtidos na educação, as possibilidades de aperfeiçoamento e a existência de boas-práticas passíveis de reprodução.

Para além dos procedimentos de fiscalização e orientação, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá reformulou suas normativas relativas às prestações de contas. No ano de 2017, a Corte passou a exigir o detalhamento quanto ao cumprimento das metas do PNE, o que impacta diretamente no julgamento das contas dos gestores da educação e induz a recomendações e determinações relativas às metas do Plano Nacional de Educação.

Por fim, destaca-se que o controle externo educacional, alinhado às diretrizes nacionais das instituições representativas dos Tribunais de Contas, praticado nos limites do TCE/AP, se vê refletido na realização de levantamentos e diagnósticos; na composição de estudos nacionais; na realização de procedimentos de fiscalização; e na capacitação e orientação de seus jurisdicionados.

O referido controle serve de espaço propício para que se revitalize, junto às diversas esferas de execução das políticas públicas educacionais, a necessidade cogente de atendimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Amapá. **Instrução Normativa n. 001**, de 20 de setembro de 2017. Estabelece normas de Organização e de Apresentação dos Relatórios de Gestão e das peças complementares que constituirão os Processos de Contas de Gestão da Administração Pública estadual e municipal, para julgamento do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Macapá: TCE/AP, 2017. Disponível em: https://tce.ap.gov.br/uploads/geral/Instrucao_Normativa_N_001_2017_Gestao_4927_2017.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

ATRICON. **Resolução ATRICON n. 3**, de 6 de dezembro de 2015. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Recife: ATRICON, 2015. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Aticon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

ATRICON; IRB. **Em defesa do direito fundamental à educação e de suas garantias**, de 7 de junho de 2019. Brasília: ATRICON/IRB, 2019. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Direito-fundamental-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-e-suas-garantias-constitucionais.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

ATRICON; IRB; ABRACOM; CNPTC; AUDICON. **Nota recomendatória conjunta n. 01/2021**, de 16 de março de 2021. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros visando a adoção de medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas ao atingimento tempestivo de metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: ATRICON, 2021. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Nota-Recomendato%CC%81ria-Conjunta_revis-1.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da república, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Coordenada Internacional em indicadores educacionais**, de 1 de novembro de 2016. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-internacional-em-indicadores-educacionais.htm>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo [SEGECEX], 2020.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, 2011, p. 111-147.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (Org.) **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. Paraíba: Editora da UFPB, 2007, p. 441-456.

FERNANDES, Ângela Viana Machado Fernandes; PADULETO, Melina Casari. Educação e direitos humanos: desafios para a escola contemporânea. **Caderno Cedes**. Campinas, v. 30, n. 81, 2010, p. 233-249.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFMG, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INEP. **Painel de monitoramento do PNE**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 20 mar. 2021.

INEP. **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil**, de 3 de dezembro de 2019. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206. Acesso em: 5 nov. 2020.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 26 fev. 2021.

IRB. **Carta de Foz do Iguaçu**, de 14 de novembro de 2019. Foz do Iguaçu: IRB, 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/doc07-carta-de-foz-do-iguacu-i-citc/. Acesso em: 28 out. 2020.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A Construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Trad. Heloisa Monteiro; Francisco Settineri. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior na Lei de Diretrizes e Bases**: Lei n. 9.394/1996. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

TCEDUCA. **Sistema de monitoramento dos planos de educação**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2021. Disponível em: <https://tceduca.irbcontas.org.br/pne/#/public/inicio>. Acesso em: 8 abr. 2021.

TEIXEIRA, Glecenir; DUARTE, Marisa. Discussões sobre a participação do setor privado na educação pública no Brasil. *In*: ARAÚJO, Luiz; PINTO, José Marcelino (Orgs.). **Público x Privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

TODOS pela Educação. **2º Relatório anual de acompanhamento da educação já**. São Paulo: Todos pela educação, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

UNESCO. Declarações de Dakar, de 28 de abril de 2000. **O marco de educação em Dakar**. Educação para todos. Dakar: Unesco, 2000. Disponível em: <https://docplayer.com.br/194801780-Declaracao-de-dakar-o-marco-de-acao-de-dakar-educacao-para-todos.html>. Acesso em: 28 out. 2020.