

Eficácia dos instrumentos de controle externo na implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação nos municípios sul-mato-grossenses

Effectiveness of external control instruments in the implementation of Goal 1 of the National Education Plan in the municipalities of Mato Grosso do Sul

Diana Garcia de Oliveira Contar¹
Laura Patrícia Daniel Palumbo Fernandes²

RESUMO

O presente artigo tem como tema “A eficácia dos instrumentos de controle externo na implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação nos municípios sul-mato-grossenses”. Cingese o tema em demonstrar como os instrumentos de controle externo podem contribuir com o efetivo cumprimento do acesso universal à educação infantil de forma eficaz. A referida pesquisa tomou-se como base as ações de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul que tem como uma de suas finalidades orientar e contribuir com a efetiva implementação da universalização da educação infantil prevista como primeira meta do PNE (plano Nacional de Educação) nos municípios sul-mato-grossenses. A pesquisa abordou os conceitos de controle no seu aspecto externo, interno, social e político. No tocante ao controle externo buscou-se demonstrar sua evolução, partindo do seu surgimento como órgão que tinha como única função a aferição da conformidade financeira e orçamentária até o papel que desempenha atualmente de agente de fomento às políticas públicas, transcendendo a função para qual fora inicialmente concebido. Quanto à abordagem, utilizou-se a pesquisa qualitativa e quanto ao método, optou-se pelo dedutivo. Já quanto ao tipo de pesquisa, privilegiou-se a revisão bibliográfica. A metodologia

¹Pedagoga. Servidora Pública Municipal. Pós-graduada em Gestão Estratégica em Recursos Humanos/UNIDERP e em Gestão Escolar com Ênfase em Inspeção Escolar/IESF. Responsável pela Gerência de Informações Gerenciais (Censo Escolar, Estatística e Programa Auxílio Brasil) da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande/MS (SEMED).

²Advogada. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Estadual de Londrina-UEL. Assessora da Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do MS.

pautada na revisão bibliográfica, foi em com pesquisas bibliográficas e documentais, em sites fidedignos, em livros especializados e em artigos científicos. Como objetivo geral a ser evidenciado neste trabalho destaca-se a verificação dos reais benefícios gerados pela atuação do controle externo no campo da educação, em especial a educação infantil, objeto da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, traçando os contornos políticos e sociais como fundamento para a elaboração de uma lei que sirva de reforço e acompanhe as ações na área da educação na esfera estadual e municipal. Assim, como forma de aumentar a eficácia do controle externo, observa-se, pelo estudo em pauta, que não basta que planos sejam implementados no papel, é necessária a imposição de metas e sanções, sem as quais a lei não passará de letra morta.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Políticas educacionais. Educação infantil. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

This article has as its theme “The effectiveness of external control instruments in the implementation of Goal 1 of the National Education Plan in the municipalities of Mato Grosso do Sul”. The theme is limited to demonstrating how the instruments of external control can contribute to the effective fulfillment of universal access to early childhood education in an effective way. This research was based on the external control actions carried out by the Court of Auditors of Mato Grosso do Sul, which has as one of its purposes to guide and contribute to the effective implementation of the universalization of early childhood education foreseen as the first goal of the PNE (Plan of Education) in the municipalities of Mato Grosso do Sul. The research approached the concepts of control in its external, internal, social and political aspects. With regard to external control, we sought to demonstrate its evolution, starting from its emergence as a body whose only function was the measurement of financial and budgetary compliance to the role it currently plays as an agent of promotion of public policies, transcending the function for which it was intended. initially conceived. As for the approach, qualitative research was used and as for the method, the deductive approach was chosen. As for the type of research, the literature review was privileged. The methodology based on the bibliographic review was based on bibliographic and documentary research, on reliable websites, in specialized books and in scientific articles. As a general objective to be highlighted in this work, we highlight the verification of the real benefits generated by the performance of external control in the field of education, especially early

childhood education, object of Goal 1 of the National Education Plan, tracing the political and social contours as foundation for the elaboration of a law that serves to reinforce and accompany the actions in the area of education in the state and municipal spheres. Thus, as a way of increasing the effectiveness of external control, the study in question shows that it is not enough for plans to be implemented on paper, it is necessary to impose goals and sanctions, without which the law will be nothing more than a dead letter.

Keywords: Court of Auditors. Educational Policies. Childhood Education. National Education Plan.

1 INTRODUÇÃO

Demonstrar o papel desenvolvido pelo controle externo como importante elemento na efetivação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação é a abordagem do presente artigo, que tem por objetivo apreciar dados referentes à primeira meta do Plano Nacional de Educação, qual seja: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo 50% das crianças de até 03 anos até o final da vigência deste PNE.

Não apenas por ser a primeira meta estabelecida pelo PNE, como também pela relevância e impacto que uma boa educação infantil tem sobre a vida do indivíduo e de toda a sociedade, é que se elegeu o direcionamento dessa pesquisa. Passados mais de dois terços desde sua implementação, as metas ou não foram alcançadas ou se encontram alcançadas parcialmente.

Torna-se notório que só a atuação plural de vários setores da sociedade, com planejamento, boa governança e transparência é capaz de mudar o cenário da educação no país de forma a reduzir as desigualdades e erradicar a pobreza, como bem explicitado na Constituição Federal de 88. Sob esse enfoque torna-se primordial a atuação do controle externo por meio dos Tribunais de Contas.

A premissa se justifica diante da evolução do papel dos Tribunais de Contas, que não mais apenas fiscalizam a aplicação do dinheiro público, mas sim se esse dinheiro foi bem aplicado, tendo como parâmetros as políticas públicas, o bem-estar social e a qualidade de vida.

São conceitos que ao longo do tempo vem mudando o perfil do controle externo, agregando conceitos que vão além da fiscalização financeira, contábil e orçamentária.

Tem o presente artigo o propósito de expor ao leitor os instrumentos de que se vale o controle externo não apenas para fiscalizar, mas para orientar na efetiva implementação da educação infantil e acesso de no mínimo 50% das crianças de até 3 anos na seara municipal.

Justifica-se o estudo em pauta para trazer conhecimento dessa função à sociedade, valorizando a atuação do controle externo diante do seu relevante papel social.

Este artigo científico é composto por uma parte introdutória, com breves explicações referentes ao tema em pauta “Eficácia dos Instrumentos de Controle Externo na Implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação nos Municípios Sul-Mato-Grossenses.”

Na sequência, serão apresentados no item 2 - “Controle Externo: Breve Antecedente Histórico, Conceito e Distinções Correntes” o conceito de controle externo, com um breve antecedente histórico e as distinções correntes sobre os tipos de controle, demonstrando a evolução e o aperfeiçoamento do controle de forma ampla.

No item 3 – “Direito Fundamental à Educação e o Acesso à Educação Infantil”, analisase a educação como direito fundamental, destacando sua importância no plano constitucional. Buscou-se nesse tópico levantar as dificuldades do acesso à educação infantil, trazer estatísticas e estudos sobre o prejuízo que acarreta à sociedade uma educação precária ainda que em seus anos iniciais.

O item 4 – “O Plano Nacional e o Plano Municipal de Educação”, explana sobre o surgimento no contexto legal dos Planos Nacional e Municipal de Educação, os objetivos da implementação desses planos no âmbito municipal e os instrumentos de que se vale o município para coletar dados que possam influenciar de forma positiva no cumprimento eficaz da Meta 1.

No item 5 – “Controle Externo e a Evolução da Educação Municipal: Instrumentos e Práticas” são elencadas as ações do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul que auxiliam e acompanham os gestores e outros atores sociais na ampliação do acesso à educação infantil.

Por fim, o item 6 – “Considerações Finais” tem por base uma breve conclusão dos pontos mais relevantes e necessários para o pleno exercício da cidadania ao demonstrar a possibilidade de vislumbrar a importância dos planos nacionais de educação com objetivos claros à criação de planos estaduais e municipais, passando pela evolução do conceito de controle externo e observando se os instrumentos de controle têm contribuído de forma eficaz

na ampliação não apenas do acesso à educação infantil, como também ao acesso a uma educação infantil de qualidade no âmbito municipal.

2 CONTROLE EXTERNO: BREVE ANTECEDENTE HISTÓRICO, CONCEITO E DISTINÇÕES CORRENTES.

A criação do Tribunal de Contas se deu em 07 de novembro de 1890 com a edição do Decreto 966-A, fruto, à época, de um projeto do Ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa.

Desde então está presente em todas as cartas constitucionais brasileiras. Lima (2022, p.17) analisa que o prestígio da instituição está diretamente associado com as liberdades democráticas, tendo, de fato, por duas vezes suas atribuições reduzidas: nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar), atribuições estas recuperadas e ampliadas com a redemocratização nas Constituições democráticas de 1946 e 1988.

De acordo com Carvalho Filho (2011), o Estado é composto por poderes, isto é, segmentos estruturais em que se divide o poder geral e abstrato decorrente de sua soberania. Os Poderes do Estado, como estruturas internas destinadas à execução de certas funções, foram concebidos por Montesquieu que pregava já no século XVIII, que entre eles deveria haver necessário equilíbrio, de forma a ser evitada a supremacia de qualquer um deles sobre outro. Assim, expõe Machado Paupério em Carvalho Filho (2011, p.861):

Este tipo de controle nasceu da célebre teoria da separação de poderes, preconizada por LOOCKE e MONTESQUIEU nos séculos XVII e XVIII. Este último, em sua obra “O Espírito das Leis”, sustentava que era necessário que um Poder detivesse o outro e que todos deveriam atuar harmonicamente. O poder soberano é uno e indivisível, mas suas funções devem ser diversificadas, e para cada uma delas deve ser criado um órgão próprio, que vem a ser o Poder.

Sobre separação ou distribuição dos poderes ou funções do Estado, de acordo com Montesquieu, a importância e a necessidade de controle resultam evidentes, sustentando a ideia de que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas por outro poder.

No Brasil, onde se adotou o modelo de estado democrático de direito, a ideia de controle sedimentada no sistema de freios e contrapesos (*check and balance*) é abrangente, alcançando todas as esferas de Poder: Legislativo, Executivo e Judiciário. A doutrina majoritária divide o controle sobre os aspectos judicial, político, administrativo, financeiro, orçamentário, patrimonial, controle hierárquico, supervisional, controle finalístico e, por fim,

em controles externo e interno. Dentre essas classificações é relevante definirmos o controle interno e o externo, esse último subdividido em político judicial, político e técnico.

Lima, em sua obra intitulada Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas (2022, p.5) define o controle como interno quando o agente controlador integra a própria administração objeto do controle. A situação de exterioridade caracteriza três hipóteses de controle: o jurisdicional, o político e o técnico.

O controle judicial previsto no artigo 5º, inciso XXXV da CRFB deve ser exercido de forma ampla e plena, afirmando o constituinte que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direitos.

O controle político é de competência do Poder Legislativo e é característico do regime democrático de governo, sendo os mais conhecidos as comissões parlamentares de inquérito - CPI's - as convocações das autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo, conforme o “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;” (CF.art.49, V).

Finalmente, o controle técnico é o exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio aos órgãos legislativos, nas três instâncias de governo e pelos órgãos de controle interno. Conceitua, ainda, a Advocacia Geral da União (Advocacia Geral da União):³

(...) controle externo é tanto um poder quanto um dever que a própria administração tem de fiscalizar, orientar e corrigir diretamente ou por meio de órgãos especializados os seus próprios atos para ver se eles estão dentro da lei, pra proteger o direito do cidadão e pra adequar as condutas dos agentes públicos. O controle da administração é obrigação dos 3 poderes, abrange todas as atividades administrativas e é dirigida a qualquer agente público. No plano constitucional há diversas normas que remetem ao sistema de controle. A principal classificação do controle é a que o divide em controle externo e interno; ambos com a atribuição de realizar a fiscalização COFOP do ente correspondente e da administração direta e indireta no que se refere à legitimidade, legalidade e economicidade.

Assim, o controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública (LIMA, 2022, p.10).

Considerando o controle externo em sentido restrito, ensina Guerra (2021, p.138):

Em face do Diploma Constitucional vigente, o controle externo em sentido restrito é titularizado por dois órgãos autônomos mediante o exercício de competências distintas, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. São órgãos distintos,

³AGU Explica. Disponível em <<https://youtu.be/14tzqeV7GqE>> Acesso em 08 janeiro de 2022.

independentes, detentores de competências exclusivas no exercício de uma só função constitucional.

Retomando à premissa da atuação plural de vários setores da sociedade, destaca-se a importância do auxílio técnico que os Tribunais de Contas têm dado ao controle social como uma forma de aprimoramento e de evolução do próprio controle externo.

De acordo com o Instituto Rui Barbosa, o controle social pode ser entendido como a efetiva participação do cidadão na Administração Pública, ou seja, o controle da sociedade ou setores organizados na sociedade sobre as ações do Estado. O controle social tem amparo na Carta Magna de 1988, e seu desenvolvimento é uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação. Se configura em um ato de exercício de cidadania, efetivado por meio de ferramentas adequadas, visando a consolidação da democracia brasileira.

O Instituto cita como exemplos de ferramentas de controle social os Conselhos de Políticas Públicas, que permitem que os entes da sociedade civil participem das decisões sobre Políticas Públicas, os Portais da Transparência; onde os cidadãos podem acompanhar os gastos governamentais, a Lei 13.460/2017 que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

O papel dos Tribunais de Contas evoluiu com a sociedade. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária agora se volta não apenas à subsunção da correta aplicação do dinheiro público, mas a defesa dos interesses difusos dos cidadãos.

Com a evolução da sociedade e a transformação do Estado durante o século XX, as instituições também evoluíram, pois absorveram em suas estruturas a nova pedra de toque que vai além da legalidade estrita exigindo que se aja com juridicidade.

Em estudo realizado sobre O controle Social e o Tribunal de Contas da União: O caso dos Conselhos de Alimentação Escolar, concluiu que a reconhecida relevância que a Constituição de 1988 deu aos municípios no processo de desenvolvimento nacional, fez surgir, ao longo dos últimos anos, vários órgãos de participação popular, sob a forma de conselhos, sobretudo na esfera municipal. Contudo, as auditorias realizadas pelo TCU demonstraram que eles ainda estão despreparados para exercer suas funções.

Em grande parte, os conselhos são constituídos por pessoas sem formação para o exercício da atividade, não possuem sede própria nem infraestrutura adequada para realização de suas atividades e seus membros não recebem treinamento para que tenham condições mínimas de controlar o uso dos recursos públicos.

Sendo a educação infantil dever de todos e responsabilidade da municipalidade, articulada de forma interdisciplinar por múltiplos agentes públicos, indaga-se: como os instrumentos de controle externo podem auxiliar os municípios no cumprimento da Meta 1 do plano Nacional de educação?

É relevante expor que, a respeito dessa questão, em uma palestra realizada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, o Conselheiro Cezar Miola cita uma frase de Santo Agostinho:

“Não basta fazer coisas boas, é preciso fazê-las bem.” Deixando claro que não basta fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à educação, é preciso ir além (informação verbal)⁴.

No caso específico da educação, abre-se espaço para que os Tribunais de Contas estimulem o controle social, atuando de forma concomitante com os diversos setores da sociedade, auxiliando e orientando no cumprimento de metas, promovendo cursos, palestras e outros recursos educacionais que incentivem a implementação eficaz das políticas públicas.

3 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Traçada como primeiro direito social no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (CRFB).

No plano constitucional artigos importantes mostram o caminho que os governantes das três esferas devem percorrer para assegurar às respectivas populações o acesso incondicional à educação:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

⁴Fala do Conselheiro César Miola no V Fórum TCE Educação Painel – Perspectivas dos planos nacional, estadual e municipal de educação. Disponível em <https://youtu.be/2thcYiWyVrc>.> Acesso em 12 de janeiro de 2022.

(...)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.

Questões importantíssimas são abordadas desde sempre quando se discute a educação. Levantam-se assuntos de grande relevância e evolução, como os referentes à qualidade da merenda escolar, a inclusão das crianças com deficiências, o acesso às mídias digitais, o acesso que não ultrapasse uso saudável dessas mesmas mídias digitais, a qualificação adequada do profissional da educação, as questões de gênero e discriminação.

Contudo, com a miséria que ainda assola o país, é preocupante o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que visa universalizar, até o ano de 2016, passado, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta da educação infantil em centros de educação, de forma a atender, no mínimo 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste Plano Nacional de Educação.

Segundo Barros (2021), há uma relação custo-benefício advindo do descaso da violação do direito à educação, em especial ao acesso ao ensino fundamental, ou seja, o Brasil perde por jovem que não conclui a educação básica. Essas perdas se refletem na falta de empregabilidade, remuneração, qualidade de vida e até de esperança.

O autor faz ainda um levantamento do custo de um estudante *per capita*, com os custos que ao longo da vida acarretará a sociedade esse indivíduo sem formação, e o impacto não é apenas financeiro, mas envolve questões como a paz e a cultura (BARROS, 2021).

A falta de creches por sua vez impacta o mercado de trabalho da mulher. Sendo o acesso a creches e pré-escolas um elemento importante para a inserção e o retorno da mulher ao mercado de trabalho. Em estudo intitulado “Efeitos do acesso à creche sobre o trabalho feminino”, de Rosa, Souza e Fernandes (2020), a partir de modelos de Propensity Score Matching, os resultados indicaram que as mulheres que possuem acesso ao ensino infantil para os seus dependentes têm cerca de 7% a mais de probabilidade de participação no mercado de trabalho, 2% a menos de probabilidade de estarem desempregadas, 2% a mais de probabilidade de serem empregadas formais e recebem um salário-hora de cerca de 4% maior.

4 O PLANO NACIONAL E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Em 20 de dezembro de 1996, para atender à Constituição Federal/1988 e regulamentar o sistema educacional público e privado em todos os níveis de ensino, foi sancionada a nova

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, nº 9.394/96, renovando, assim, todos os procedimentos inerentes ao ensino do País, validando o direito à educação e estabelecendo a parceria entre a União, os estados e os municípios nesta estruturação.

Para que acontecesse a organização da educação nacional, coube à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, conforme o inciso I do Artigo 9 da LDB: “A União incumbir-se-á de: elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

Em 10 de janeiro de 2001 é sancionada a Lei nº 10.172, instituindo o Plano Nacional de Educação, com duração de 10 anos e, por conseguinte, foi elaborado o primeiro Plano Estadual de Educação, Lei nº 2.791, de 30/12/2003 vigente até 2013 e o Plano Municipal de Educação, Lei nº 4.508, de 31/08/2007, vigente até 2016.

Após este período, ainda com o propósito de melhorar a qualidade e universalização do ensino no Brasil, direcionando os recursos financeiros para abranger todos os componentes da educação escolar (alunos e profissionais da educação), o Congresso Nacional aprovou o segundo Plano Nacional de Educação/PNE, Lei Federal nº 13.005 de 25/06/2014.

Neste documento estão estabelecidas 20 metas que deverão ser cumpridas até o ano de 2024. Posteriormente, foi elaborado o Plano Estadual de Educação/PEE, Lei nº 4.621 de 22/12/2014 e o Plano Municipal de Educação/PME, Lei n. 5.565 de 23/06/20015, por suas respectivas esferas administrativas, vigorando também por 10 anos.

Ressaltamos que, durante a elaboração dos referidos Planos de Educação, houve a participação de educadores, de movimentos sociais e de representantes das diversas instituições da sociedade civil organizada.

Tomando como exemplo, o Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS – PME, a construção das 20 metas e suas estratégias iniciou-se no ano de 2014.

A Prefeitura Municipal de Campo Grande, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação/SEMED, instituiu a Comissão de Sistematização/Adequação do PME 2015-2024, designando alguns servidores para os devidos encaminhamentos.

Com base nas orientações dos Avaliadores Educacionais da Secretaria Estadual de Educação/MS, foram readequadas as diretrizes do PME anterior, alinhadas às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação/PNE e ao Plano Estadual de Educação/PEE, conforme a análise situacional do território e a partir dos dados e indicadores sociais, populacionais e educacionais do Município.

Na sequência, todos os segmentos educacionais e da sociedade civil foram convidados a participar da escrita do documento: gestores de escolas, universidades, Sistema S, sindicatos e outros. Além da realização de seminários e conferências municipais para este fim.

Nesse sentido, após a publicação do novo PME, do município de Campo Grande-MS., foi constituída a Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação/2015-2024 – CMMA/PME, conforme o Artigo 3 do PME/CG:

As metas e estratégias [...] serão objeto de monitoramento e acompanhamento contínuo e de avaliações bianuais, realizados pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Campo Grande/MS – CMMA-PME, constituída pelo Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e instituída em Diário Oficial do Município, com a participação as seguintes instâncias:

- I – Secretaria Municipal de Educação;
- II – Comissão de Educação do poder legislativo Municipal;
- III – Conselho Municipal de Educação;
- IV – Fórum Municipal de Educação;
- V – Secretaria de Estado de Educação;
- VI – Ministério Público;
- VII – Associação Campo-grandense de Professores (ACP);
- VIII – Federação dos Trabalhadores em Educação de MS (FETEMS);
- IX – Universidades.

Também foi composta a Equipe Técnica de Apoio à CMMA, para a elaboração dos relatórios de monitoramento do PME, baseados nos dados coletados em órgãos públicos e sites educacionais oficiais, como: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, Censo Escolar, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, Organizações Sindicais, Universidades, Sistema S e outros.

A primeira avaliação do PME foi realizada em Audiência Pública na Câmara Municipal de Campo Grande/MS em 2018, com a presença dos munícipes, profissionais da educação, estudantes da área, como também a participação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Desde então, a Equipe Técnica apresenta anualmente, à Comissão, os relatórios de monitoramento, indicando a situação atual de cada estratégia, ou seja, se foi concluída, se está em andamento ou se ainda não foi iniciada. A cada ano a Equipe Técnica, com seus Grupos de Trabalho, monitora principalmente as estratégias em andamento ou as não iniciadas.

Para a análise situacional da Educação Infantil foram coletados os dados da população do Município na faixa etária de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, a localização dessa população, número de matrículas, demanda manifesta e reprimida, número de escolas que ofereciam vagas para as duas faixas etárias, escolas em construção, instalações físicas, número de professores atuando na EI, assim como a escolaridade e formação desses profissionais. Este

estudo foi o ponto de partida para a elaboração do PME 2015. Com as informações, a equipe analisou a realidade desta etapa de ensino e propôs ações que motivassem as mudanças necessárias para a melhoria na qualidade e oferta de ensino.

Toda a construção das estratégias para a Educação Infantil foi pautada na Meta 1 do PNE:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para 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 deste PNE. (BRASIL, 2014)

A Meta 1, do PME 2015-2024, determina este prazo para 2024 e é composta por 22 estratégias que garantem os direitos das crianças de zero a cinco anos à educação infantil de qualidade, desde construção e reforma das Escolas Municipais de Educação Infantil/EMEI, como por exemplo: “assegurar a avaliação nesta etapa de ensino por meio de acompanhamento e registro do desenvolvimento integral da criança, [...] sem caráter de promoção, classificação ou pré-requisito para o acesso ao ensino fundamental.” Ressalta-se a estratégia 1.1:

Definir, em regime de colaboração entre a União, o Estado de MS e o Município de Campo Grande, metas de expansão da rede pública de educação infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais [...] realizando, anualmente, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE, levantamento e monitoramento da aplicabilidade de recursos destinados à educação infantil no sistema municipal de educação de Campo grande/MS, promovendo o direcionamento das políticas para o cumprimento das metas.

Essa estratégia é importante por reforçar a colaboração entre União, Mato Grosso do Sul e o município de Campo Grande.

5 CONTROLE EXTERNO E A EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: INSTRUMENTOS E PRÁTICAS.

Promover planejamento, execução e acompanhamento dos resultados da educação de forma objetiva e mensurável nos municípios em parceria com os demais agentes educacionais e órgãos do poder público e da sociedade é o objetivo primordial do controle externo na educação.

Para tanto, o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul não apenas verifica a racionalização dos gastos públicos, como também o repasse tempestivo das verbas e audita a qualidade da gestão pública, ele elabora relatórios específicos que analisam o acesso à

educação infantil em todos os municípios do Mato Grosso do Sul, o índice de desenvolvimento da educação básica e gastos em educação e o insucesso escolar.

Esses relatórios trazem dados importantes que influenciam diretamente na implementação de mais políticas públicas em setores críticos da sociedade, assim como para onde as ações e recursos públicos devem ser direcionados.

Com base nesses estudos implementados pelas auditorias, os gestores podem calcular a quantidade de salas de aula que serão necessárias para atender as crianças, a contratação de professores que demanda cada agrupamento de crianças e outras importantes questões, tais como o transporte e a merenda escolar.

Em relação ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação que prevê a universalização até 2016 da educação infantil a 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, agora, até o final de 2024. É possível saber por meio desses relatórios que o acesso à educação infantil nas famílias de baixa renda atinge um percentual em torno 40 % menor do que nas famílias de maior renda.

Com dados fornecidos pelo IBGE, que relacionam as estimativas populacionais e a idade das crianças dos municípios, é possível ter uma projeção do número de vagas que devem ser criadas para o atendimento em creches e pré-escolas dessas crianças.

Também, é possível saber quantos municípios alcançaram a Meta 1 estabelecida no Plano Nacional de Educação e outros que estão próximos a atingi-la.

O relatório traz gráficos que demonstram a porcentagem de crianças de 4 a 5 anos que estão fora da pré-escola, os municípios que apresentam maior e menor déficit de matrículas na faixa estudada.

Os dados contribuem, segundo o relatório, como diagnóstico para o planejamento da Política Educacional, conforme estabelecido no PNE, no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e no seu Plano Municipal de Educação - PME.

Como parte da estratégia para o alcance da primeira meta está a Meta 20, que prevê:

Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação (...) com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Com vistas a não só fiscalizar, mas fomentar e fortalecer o direito à educação, o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul participa em conjunto com a Associação dos

Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON de todos os acordos de cooperação técnica, grupo de trabalhos e encontros que tem como objetivo orientar as discussões e recomendações na área da educação.

Tem sido uma preocupação constante do órgão o investimento em tecnologia para atender a demanda operacional na fiscalização dos planos de educação municipal e para acompanhar as metas relacionadas à valorização dos profissionais da educação, ao acesso à qualidade de ensino, à gestão democrática da educação e à execução e estratégias fixadas.

No Plano Nacional, o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul faz parte do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a ATRICON, o Ministério da Educação e o Instituto Rui Barbosa que visa a ao desenvolvimento de ações relativas à implementação e à execução dos planos nacionais de educação, sendo que coube ao TCE/MS a tarefa de desenvolver uma ferramenta que permitisse o monitoramento e o acompanhamento dos planos nacionais de educação dos 5.500 municípios brasileiros.

Os auditores participam efetivamente da Comissão de Monitoramento do Plano Estadual de Educação e formam grupo de estudos, com discussões técnicas voltadas para a análise de situações relacionadas com a educação nos municípios e no estado de Mato Grosso do Sul, com coleta e publicação sistemática de dados sobre alguns indicadores da educação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações do controle externo na seara educacional transcendem o papel da mera fiscalização da prioridade alocativa dos recursos públicos na seara da educação. Elas auxiliam os gestores e todos os setores envolvidos na educação com o intuito de que não ocorra um esvaziamento do que foi estabelecido no Plano Nacional de Educação.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul busca, de maneira constante, o aprimoramento do seu corpo técnico de forma a não apenas fiscalizar, mas orientar e gerir as ações educacionais.

Dessa forma, o controle externo transmuda o seu papel e se mune de ferramentas que incrementam o papel dos gestores no cumprimento da universalização e acesso à educação infantil, havendo uma preocupação nacional dos órgãos de controle em oferecer ao conjunto dos Tribunais de Contas uma diretriz de atuação, de forma que os Tribunais estabeleçam uma matriz comum de controle, buscando, conforme preconiza a Constituição Federal (1988), a redução das desigualdades sociais.

É relevante que o mínimo a ser gasto com a educação não se torne “o máximo”, e que as metas sejam levadas a sério e que sejam apenas um horizonte de onde se pode ir além.

Uma das possíveis soluções para que o controle externo atue de forma mais eficaz no acompanhamento da implementação dos planos municipais de educação seria a imposição de sanções para o município que não colocasse em prática a determinação da lei nacional, só assim o plano não se tornaria letra morta.

Se as metas não são atingidas por não saírem do papel ou pelo fato de os poderes competentes não elaborarem norma que compatibilize à lei nacional nas esferas municipal e estadual, torna-se necessário que o controle externo atue também de forma coercitiva, impondo prazos e sanções pelo seu descumprimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 jan. 2021.

BARROS, Ricardo Paes; FRANCO, Samuel; MACHADO, Laura Muller, ZANON, Daiane, ROCHA, Grazielly. **Consequências da violação do direito à educação**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Belo Horizonte: Jus Podivm, 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle Externo da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Fomento ao controle Social pelos Tribunais de Contas**. Disponível em: <[Fomento ao Controle Social pelos Tribunais de Contas - IRB \(irbcontas.org.br\)](http://fomentoaocontrole.org.br)>. Acesso em: 28 jan. 2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

MEDEIROS. Paulo Henrique Ramos; PEREIRA. Cláudia Vieira. **O controle social e o Tribunal de Contas da União: O caso dos Conselhos de Administração Escolar**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 1, p. 42-54, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. Revista Brasileira de Direito Público. Doutrina e Jurisprudência Seleccionada. Julho/2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PAUPERIO, Arthur Machado. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1964, 4ª Ed., 344 P. REIMPRESSÃO INTELLECTUS, 1964.