

O TRIBUNAL DE CONTAS E O CUMPRIMENTO DA META 1 DO PNE PELOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

THE COURT OF AUDITORS AND THE COMPLIANCE WITH GOAL 1 OF THE PNE BY THE MUNICIPALITIES OF ALAGOAS

doi 10.36977/ercct.v21i2.274

Artigo Original

Ricardo Schneider Rodrigues¹

 <http://orcid.org/0000-0003-0856-4161>

Marcos Ehrhardt Júnior²

 <https://orcid.org/0000-0003-1371-5921>

Dayanne Nayara Monteiro de Souza³

 <https://orcid.org/0000-0003-4464-3975>

Gabriel Silva Alves Costa⁴

 <https://orcid.org/0000-0003-3845-5687>

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal identificar o estágio atual de atendimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) pelos Municípios alagoanos, que consiste, em um primeiro momento, na universalização da educação pública infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade até o ano de 2016 e, em paralelo a isso, na ampliação da oferta de educação pública infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade até 2024. Além disso, buscou avaliar a realidade do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) quanto à promoção, incentivo, manutenção e fiscalização da educação infantil a partir da perspectiva da experiência de Tribunais de Contas de outros Estados. Para tanto, buscou-se examinar a natureza jurídica e a densidade normativa do direito fundamental à educação infantil na Constituição Federal de 1988, bem como avaliar as competências e instrumentos de atuação dos Tribunais de Contas estaduais no controle de políticas públicas. Dessa forma, esta pesquisa consiste na primeira parte de um trabalho teórico-prático de estudo de caso que realiza uma análise bibliográfica. Ao final da pesquisa, foi possível constatar que apenas 2,94% dos Municípios alagoanos cumpriram a Meta 1 em sua totalidade, enquanto 12,75% a cumpriram parcialmente. No total, são 124.528 crianças entre zero e cinco anos que não frequentam a escola/creche no estado de Alagoas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação. Controle Externo. Tribunal de Contas Municípios.



Revista de Cultura, Ciência e Tecnologia

www.uvanet.br/essentia

Recebido em: 24/11/2020

Aprovado em: 25/07/2021

Autor para correspondência:

Dayanne Nayara Monteiro de Souza

1ª Travessa Rio Grande do Sul, nº 100, Ouro Preto. E-mail: daysouza.monteiro@gmail.com. Telefone: (82) 99666-4373

E-mail: rejanemp2@hotmail.com



Copyright (c) 2021 Essentia - Revista de Cultura, Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Vale do Acaraú
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

¹Advogado. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Coordenador Adjunto do Curso de Direito e Professor do Centro Universitário Cesmac (Graduação, Especialização e Mestrado). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas. E-mail: prof.ricardo.schneider@gmail.com

²Advogado. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pernambuco (UFPE). Docente dos cursos de pós-graduação da UFAL e do Centro universitário CESMAC. Vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Civil. Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: contato@marcosehrhardt.com.br

³Graduada em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas. Graduanda em direito pelo Centro Universitário Cesmac. Maceió, Alagoas, Brasil E-mail: daysouza.monteiro@gmail.com

⁴Graduando em Direito. Pelo Centro Universitário CESMAC, Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: gs.alvescosta@gmail.com

ABSTRACT

The main objective of this research is to identify the current stage in meeting Goal 1 of the National Education Plan (Plano Nacional de Educação, PNE) by Alagoas Municipalities, which initially consists in the universalization of early childhood public education in preschool for children from four to five years of old by the year 2016 and, at the same time, in expanding the offer of early childhood public education in day care centers, in order to serve at least 50% of the children up to 3 years of age by 2024. Additionally, it sought to evaluate the reality of the Court of Auditors of the State of Alagoas (Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, TCE/AL) regarding the promotion, incentive, maintenance and inspection of early childhood education from the perspective of the experience of Courts of Auditors in other States. Bearing this in mind, we sought to examine the legal nature and normative density of the fundamental right to early childhood education in the Federal Constitution of 1988, as well as evaluate the competences and instruments of action of the State Courts of Auditors in controlling public policies. Thus, this research consists of the first part of a theoretical-practical case study work that performs a bibliographic analysis. At the end of the research, we verified that only 2.94% of the municipalities in Alagoas had met Goal 1 in its entirety, while 12.75% had met it only partially. In total, there are 124,528 children between zero and five years of age who do not attend school/day care in the state of Alagoas.

Keywords: Public Policies. Education. External Control. Court of Auditors Municipalities.

INTRODUÇÃO

O direito fundamental à educação, previsto no rol dos Direitos Sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), está positivado como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo 205) (BRASIL, 1988).

Para Tavares (2012), esse direito corresponde, primariamente, ao “direito de (igual) acesso à educação, que deve ser concedido a todos, especialmente para os níveis mais basilares do ensino” (TAVARES, 2012, p. 5). Defende que o conteúdo mínimo do direito à educação “é o de acesso ao conhecimento básico e capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada” (TAVARES, 2012, p. 5).

Além de direito fundamental, o Constituinte reforçou o regime jurídico desse direito de forma única, em todo o texto constitucional, ao qualificar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo, cuja tutela pode ser solicitada do ponto de vista do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na Constituição vigente, na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) e na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e o não oferecimento ou

oferta irregular importam responsabilidade da autoridade competente (artigo 208, parágrafos 1º e 2º, CF/88).

O ensino obrigatório e gratuito – direito público subjetivo – corresponde ao dever estatal de garantir a educação básica dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (artigo 208, inciso I, CF/88). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996 – LDB) prevê que a educação básica é formada pela educação infantil (creches e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio (artigos 21, inciso I, e 30, incisos I e II).

Como forma de concretizar o direito à educação, o Constituinte estabeleceu a obrigatoriedade de se estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE) de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas (artigos 212, parágrafo 3º, e 214, CF/88).

A Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação, atualmente em vigor. Dentre as diversas metas e estratégias a serem alcançadas pelos entes públicos ao longo do decêndio, destaca-se a Meta 1, segundo a qual a educação infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, deveria ter sido universalizada desde 2016, e a oferta de educação infantil em creches deverá ser ampliada de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final de sua vigência, em 2024.

A Constituição estabelece que os Municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (artigo 211, parágrafo 2º, CF/88). Ademais, compete aos Municípios manter programas de educação infantil e de ensino fundamental com cooperação técnica e financeira da União e do Estado (artigo 30, inciso I, CF/88).

Todavia, conforme dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica, 18,2% da população alagoana ainda é completamente analfabeta (TCE-RS, 2018). Em relação à educação infantil, o Anuário aponta que em Alagoas não está sendo cumprida a Meta 1 do PNE. Além do estado estar abaixo da média nacional, seja em relação às crianças de zero a três anos que frequentam creches (25% contra a média nacional de 34,1%; a Meta 1 para 2024 é 50%), seja quanto às crianças de quatro a cinco anos que frequentam a pré-escola (90,2% contra a média nacional de 93%; a Meta 1 prevê a universalização desde 2016).

Essa realidade impõe a avaliação dos Municípios alagoanos e do Tribunal de Contas quanto à promoção, incentivo, manutenção e fiscalização da educação infantil, especialmente

porque esses entes devem atuar prioritariamente nessa faixa de ensino e os dados colhidos inicialmente não permitem uma análise individualizada por Município.

Com razão, Barcellos (2011) afirma que a mera edição de objetivos e metas para a educação infantil dos Estados e Municípios não é garantia de seu cumprimento. É necessária, portanto, a fiscalização constante do cumprimento desses padrões. Nesse sentido, a Constituição assegura, nos artigos 70, 71 e 75, a competência de todos os Tribunais de Contas (TC) brasileiros para atuarem no controle externo da administração pública, abrangendo, por certo, a avaliação do serviço de educação pública. Essas Cortes gozam de inegável destaque constitucional, haja vista a possibilidade de atuarem a partir dos critérios de legalidade, economicidade e legitimidade, além das diversas atribuições conferidas pelo Constituinte, dentre as quais destaca-se a de realizar auditorias operacionais (BRITTO, 2005; RODRIGUES, 2014). A própria Lei do PNE (Meta 20, Estratégia 20.4) prevê a atuação dessas Cortes no âmbito da educação, cumprindo-lhes emitir alertas aos respectivos entes acerca do risco de não atingimento das suas metas.

Desse modo, fez-se necessário, inicialmente, apurar a natureza jurídica e densidade normativa do direito fundamental à educação e canalizar a atenção às exigências referentes à educação infantil na Constituição Federal de 1988. Em seguida, respondeu-se à questão do atual estágio de atendimento da Meta 1 do PNE pelos Municípios alagoanos por meio de levantamento de dados de fontes oficiais, além de definir a competência, conteúdo e extensão da atuação constitucional dos Tribunais de Contas estaduais no controle de políticas públicas, para assim apurar-se como a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas vem se desenvolvendo nessa seara e no contexto de avaliar diretrizes e práticas adotadas até o momento no controle de políticas públicas de educação infantil e, por conseguinte, propor novas possibilidades de atuação.

A hipótese de partida, diante dos dados preliminares apresentados, consiste em assumir que essa meta não vem sendo cumprida pelos referidos entes e, por conseguinte, em refletir como o órgão de controle externo tem atuado para que o direito fundamental em questão seja garantido.

METODOLOGIA

O método é o instrumento utilizado para se descobrir o desfecho de um problema científico e, para isso, é necessária uma vasta investigação, obtendo alicerce em paradigmas de estudos consistentes tanto no aspecto teórico como do ponto de vista prático (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2014, p. 75-85). A clareza na identificação dos métodos e raciocínios utilizados caracteriza o conhecimento científico.

No presente artigo, numa perspectiva dogmática e teórica, de início, analisaram-se, a partir do ordenamento jurídico e da doutrina, os contornos do regime jurídico do direito fundamental à educação, destacando seu conteúdo e como esse direito vincula os poderes públicos, especialmente em relação à parcela correspondente à educação infantil, bem como o papel do Tribunal de Contas enquanto órgão central do controle externo da Administração Pública. Em seguida, avaliou-se se os Municípios alagoanos têm cumprido com o estabelecido na Meta I do PNE, resguardando o direito fundamental à educação infantil, e, posteriormente, investigou-se a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil na fiscalização do cumprimento das metas do PNE e como o TCE/AL vem exercendo o controle do atendimento da Meta 1 do PNE.

Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizado o método dedutivo de abordagem, no qual as proposições apresentadas sustentarão a linha de argumentação lógica da pesquisa. A partir da prática de silogismo, que solidifica o método dedutivo, constrói-se a conclusão, com base em premissas (maiores e menores), possibilitando um resultado com menor margem de erro (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2014, p. 91-94). Por esse motivo, buscou-se compreender inicialmente a estrutura do direito fundamental à educação e do papel do Tribunal de Contas no exercício da atividade de controle da administração pública para, em seguida, proceder ao estudo do caso concreto.

Em razão das restrições inerentes a um projeto de iniciação científica, inicialmente pensou-se em realizar a análise por amostragem, segundo o critério demográfico. Contudo, diante das possibilidades de consulta de todos os Municípios na mesma fonte de dados, todos os 102 Municípios alagoanos foram levados em consideração para que se pudesse obter um panorama geral no que concerne à observância da Meta 1 do PNE (educação infantil).

A pesquisa ora desenvolvida é do tipo qualitativa, buscando primordialmente a identificação da natureza do objeto – inicialmente, o direito fundamental à educação. Sendo também teórico-prática, pois está voltada ao estudo de caso, dedicando-se, num primeiro momento, à análise do direito fundamental à educação infantil a partir de pesquisa bibliográfica, formulando, portanto, um método teórico que permitiu a análise do fenômeno concreto da atuação dos Municípios enquanto garantidores desse direito.

A revisão bibliográfica recaiu sobre livros e artigos científicos e será utilizada ainda com objetivo de identificar a natureza dos Tribunais de Contas brasileiros, suas funções, competências e atribuições, para identificar como podem atuar no controle de políticas públicas, especificamente no que se refere à prestação do direito fundamental à educação infantil, bem como da definição de um

padrão de atuação esperado dos Tribunais de Contas estaduais, tanto em visão geral quanto comparando isso à sua atuação na realidade local.

O método comparativo será utilizado como método auxiliar para proporcionar uma melhor compreensão acerca da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas a partir da perspectiva da experiência de Tribunais de Contas de outros Estados.

Ainda, foi utilizado o método documental de pesquisa, que se deu por meio de materiais que não receberam um tratamento analítico, realizando-se a análise de decisões judiciais, deliberações de Tribunais de Contas estaduais, relatórios de inspeções e auditorias, dados estatísticos oficiais (censo populacional por faixa etária, quantitativo de matrículas por etapa de ensino etc.), dentre outros, relacionados ao tema, almejando-se, com isso, apurar como vêm atuando concretamente em relação ao controle de políticas públicas do direito fundamental à educação pública infantil.

A pesquisa por levantamento também terá por objetivo a obtenção de dados diretamente no TCE/AL (a partir de visita à Corte) com o objetivo de observar sua atuação na prática e obtendo informações relacionadas às questões objeto de investigação, assim que as limitações decorrentes do isolamento social, atualmente exigido, forem superadas. Com essa abordagem, pretende-se compreender o fenômeno de forma mais ampla e conectada com a realidade, além de permitir aos alunos uma vivência da prática jurídica.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Adotando a perspectiva defendida por Ingo Wolfgang Sarlet, a qualificação de determinada posição jurídica como sendo um direito fundamental, à luz do texto constitucional, pode decorrer tanto de uma escolha do Constituinte quanto dos direitos formalmente inseridos no Título II do texto constitucional, como também por razões de fundamentalidade material, a partir do regime extraído do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição. Nesse sentido, afirma o autor (2015, p. 75-79):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

A partir dessa visão, é possível afirmar que a fundamentalidade do direito à educação é

decorrente de uma escolha expressa do Constituinte, ao qualificá-la expressamente como um direito social no caput do artigo 6º da Constituição, que integra o Título II, "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". Para Sarlet, deve-se dar respaldo às decisões fundamentais feitas pelo Constituinte, as quais formam aquilo que identifica como identidade da Constituição, que, embora não impeça ajustes e restrições, veda a sua total supressão (SARLET, 2015, p. 440-446).

Para além do critério formal, o direito à educação atenderia igualmente ao critério material da fundamentalidade, pela sua estreita relação com o princípio da dignidade humana, fundamento da República brasileira (artigo 1º, inciso III, CF/88), dada a sua imprescindibilidade para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, além da qualificação para o trabalho, nos termos do artigo 205 da Constituição (RODRIGUES, 2021, p. 91-104).

Quanto à classificação dos direitos fundamentais, que tradicionalmente os separa entre direitos individuais, à nacionalidade, políticos, sociais, dentre outros, o direito à educação costuma ser qualificado como um direito fundamental social, devido às suas características de, ao menos em parte, consubstanciar-se em um direito à obtenção de prestações estatais positivas, em contraposição aos direitos individuais clássicos, de primeira geração, que ensejariam um direito à abstenção estatal em prol da preservação da liberdade individual. Todavia, é necessário considerar que o direito à educação compreende um leque de posições jurídicas variadas, as quais podem contemplar desde um direito à abstenção estatal (ex.: liberdade de aprendizado, de ensino etc.) até um direito a prestações (ex.: direito público subjetivo à educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos) (SARLET, 2015, p. 347-358).

Ao examinar a natureza jurídica e a densidade normativa do direito fundamental à educação infantil na Constituição Federal de 1988, podemos afirmar que o direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, tem características que o destacam em relação aos demais direitos fundamentais. É importante dizer que se trata de um direito individual e coletivo, visto que os sujeitos ativos e passivos se confundem (RANIERI, 2009).

Trata-se de um direito compulsório, devendo, além de ser gratuito, ser universalizado, não sendo suficiente o simples fornecimento da educação, mas fazendo-se necessário que seja acessível a todos, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos, proibindo-se, assim, uma proteção insuficiente.

Foi nesse contexto que fora elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE), a partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, tendo seu projeto passado por sucessivas alterações até transformar-se na Lei n.º

13.005/2014. Volta-se essencialmente a orientar as políticas públicas educacionais desenvolvidas em todo o país, servindo de norte para a elaboração dos Planos Estaduais de Educação e dos Planos Municipais da Educação. As suas Metas apontam os caminhos que a educação pública brasileira deve seguir para que sejam alcançados os objetivos constitucionalmente delineados, entre eles o da universalidade da educação e a melhoria na qualidade do ensino prestado à sociedade (INEP/MEC, 2016).

Relativamente aos Tribunais de Contas do Brasil, observou-se que o exercício de sua atividade fiscalizatória consiste em avaliar a atuação da Administração Pública a partir de três critérios essenciais: legalidade, legitimidade e economicidade (artigo 70, CF/88). Desses princípios, o da legitimidade é o mais transformador e representa uma inovação da Constituição de 1988 em relação aos textos anteriores, funcionando como um verdadeiro "sobrepárametro" para os demais critérios. O controle exercido nessa perspectiva permite a todos os Tribunais de Contas exercerem a valoração de resultados e a avaliação da legitimidade das políticas públicas implementadas pelo Estado (RODRIGUES, 2014, p. 13-14).

Ademais, observou-se que, quanto aos instrumentos, a Constituição, em seu artigo 71, abriu espaço, para além das auditorias meramente contábeis, a uma nova espécie de auditoria, de índole operacional, que excede a mera legalidade, tendo como foco os critérios de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, caracterizada, outrossim, por sua perenidade e pelo viés da colaboração e da "didática", gerando ao fim termo de compromisso com o gestor (LIMA apud RODRIGUES, 2014, p. 78-82, 117-119).

No ponto, é de elevada pertinência a proposição de utilização de tal espécie de auditoria no monitoramento de políticas públicas de educação básica, haja vista que há previsão normativa para que incida sobre as secretarias de

educação municipais, um sistema de expedição de alertas, como o já proposto pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que permita, por meio de indicadores (e.g. instituição de média de avanço anual relativa às metas do PNE), o acompanhamento simultâneo das unidades de educação municipais, com fundamento no artigo 71, inciso IV, da CF/88, e no artigo 97, inciso IV, da Constituição de Alagoas.

Relativamente à Meta 1 do PNE, pode-se afirmar que se subdivide em dois vetores, tendo em vista que, no primeiro momento, consiste na universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade até o ano de 2016, e, em segundo plano, na ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade até o final da vigência do PNE, isto é, até 2024 (INEP/MEC, 2016).

O estado de Alagoas, cuja população estimada para 2019 foi de 3.337.357 pessoas (IBGE; IPEA, 2019), possui 102 Municípios. Tendo a situação da educação infantil nos Municípios alagoanos sido apurada por meio de dados de diversas fontes oficiais que dispõem de informações acerca da realidade da educação básica de cada ente federativo.

Embora as fontes de dados disponibilizem informações que abarquem toda a educação básica municipal, nossa equipe focou nas informações relativas à educação infantil, levando em consideração, especificamente, a projeção populacional das crianças de zero a três anos e de quatro a cinco anos, para 2012 (DATASUS, 2012), bem como as matrículas realizadas no ano de 2018 pelos dados fornecidos no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Com a sistemática aplicada foi possível chegar ao número de vagas que deveriam ser criadas por cada Município, conforme vê-se nesta exemplificação:

Tabela 1. Meta 1: demonstrativo do cálculo de vagas em creche e pré-escola a serem criadas.

Município	Faixa	Vagas Estimadas	Matrículas	Vagas a Criar
Água Branca	Creche	1520	168	592
	Pré-escola	789	598	191
Anadia	Creche	1244	115	507
	Pré-escola	621	469	152

Fonte: DATASUS (2012); Censo Escolar (2018).

Como consequência, foi possível chegar ao resultado de que dos 102 Municípios alagoanos, apenas cinco conseguiram atingir 100% das vagas estimadas das crianças de quatro a cinco anos de idade, cuja meta da universalização da pré-escola já foi vencida em 2016.

Em paralelo a isso, a ampliação da oferta de educação infantil em creches, em no mínimo 50%,

com ainda quatro anos para o vencimento da meta, foi cumprida por oito dos 102 Municípios.

O número é ainda menor quando se observa quais dos Municípios atingiram a Meta 1 por completo, ou seja, realizaram a ampliação de creches em no mínimo 50% e universalizaram a pré-escola, uma vez que foram três dos 102 Municípios, são estes: Belém, Jundiá e Quebrangulo.

Tabela 2. Municípios que cumpriram a Meta 1 do PNE.

Município	Faixa	Vagas Estimadas	Matrículas	Vagas a Criar
Belém	Creche	283	159	-17,5
	Pré-escola	141	161	-20
Jundiá	Creche	277	154	-15,5
	Pré-escola	140	145	-5
Quebrangulo	Creche	760	520	-140
	Pré-escola	383	393	-10

Fonte: DATASUS (2012); Censo Escolar (2018).

Verificou-se também que dois Municípios não realizaram nenhuma matrícula de crianças com menos de três anos, no ano de 2018, em creches. Os Municípios de Olho D'Água do Casado e Pão de Açúcar, que, apesar de terem, segundo os indicadores de 2012, 709 e 1.882 crianças, respectivamente, dentro da faixa etária, nenhuma estaria matriculada em creche na rede municipal.

Portanto, pode-se concluir que apenas 2,94% dos Municípios alagoanos cumpriram, até o presente momento, a Meta 1 em sua totalidade, enquanto 12,75% vêm cumprindo parte dela. No total, são 124.528 crianças entre zero e cinco anos que não frequentam a escola/creche no estado de Alagoas.

As políticas públicas, sejam elas relacionadas à saúde, educação, segurança, transporte e outras, materializam-se sob forma de despesas públicas. Quando da análise dos Tribunais de Contas estaduais no controle de políticas públicas, observa-se que esses têm a prerrogativa e o dever de fiscalizá-las.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas estaduais, ao identificar falhas, imprecisões ou omissões capazes de comprometer a implementação ou efetividade de uma determinada política pública, poderão exortar os gestores a promoverem as correções de rumos necessárias (WILLEMANN, 2017, p. 288), podendo os gestores públicos, caso não adotem as providências, suprir

as omissões ou corrigir as falhas indicadas pelos TCs, sujeitar-se à sua atuação sancionatória.

Com fito de acompanhar a implementação das metas do PNE em todo o território nacional, em março de 2016, foi firmado um acordo entre a ATRICON e o Instituto Rui Barbosa que culminou na formação de um Grupo de Trabalho em educação, coordenado pelo Conselheiro do TCE-RS, Cezar Miola, cujo objetivo central foi promover a cooperação técnica e operacional com vistas a analisar a execução dos planos de educação, além de realizar um monitoramento dos recursos aplicados em educação visando a sua transparência e efetividade (ATRICON/IRB, 2017, p. 4).

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por exemplo, realizou em 2017 acompanhamento dos Planos de Educação, tanto da esfera Estadual, quanto municipal, no qual fora abordada a educação infantil. Segundo as informações fornecidas pelo órgão, estava previsto novo acompanhamento para o ano de 2020.

O TCE-PB apresentou aos gestores públicos Indicadores do Desempenho dos Gastos Públicos em Educação na Paraíba (IDGPB), fruto de convênio entre o referido órgão e a Universidade Federal da Paraíba, com fito de firmar sua posição de vanguarda no sistema de controle externo do país. O referido sistema dispõe à sociedade informações diversas, a exemplo de gastos públicos por aluno de quatro a 17 anos, número e situação das escolas estaduais e municipais, qualificação de professores,

índices de aprovação e reprovação, êxodo escolar e transporte estudantil. As informações foram oriundas dos bancos de dados do Ministério da Educação e Cultura, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do TCE, neste caso, sobre receitas e despesas públicas (TCE-PB, 2020).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte informou que acompanha a evolução do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, com emissão de termo de alerta meramente informativo a todos os gestores municipais do Estado do Rio Grande do Norte, utilizando dados coletados pelo INEP, disponibilizados pelo TCE-RS. Os alertas são emitidos de acordo com o acompanhamento realizado pelo INEP, ocorrendo a cada dois anos. O órgão indicou que os termos contêm o percentual atingido pelo município e a situação em que se encontra em relação ao cumprimento da meta. Para definir a situação, é considerada a média de avanço anual do município comparada ao percentual anual necessário para o descumprimento da meta respectiva.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul é grande referência para os demais Tribunais de Contas do país, no que tange à sua atuação na área de educação. A temática relativa à educação infantil foi incluída nas diretrizes específicas de fiscalização do órgão, a partir da competência de 2007, e consistia no exame das taxas de atendimento em creches e pré-escolas dos Municípios gaúchos (TCE-RS, 2011). A partir de 2008, o TCE-RS auditava Municípios, que, recebiam relatório apontando déficit de vagas em creches e pré-escolas. Tendo o relatório produzido na temática de educação infantil passado a integrar o exame dos Processos de Prestação de Contas, que, a partir da Resolução n.º 943, de 2012, passaram a ser denominados de Contas de Governo (GROSSER, 2019, p. 98).

A partir de 2011, o Tribunal passou a divulgar, em seu portal, o estudo "Radiografia da Educação Infantil", por intermédio do qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos Municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e à aplicação de recursos do FUNDEB em creches e pré-escolas, mesmo daqueles que não recebiam relatório de auditoria com a inconformidade (GROSSER, 2019, p. 16). A metodologia utilizada foi a mesma aplicada no projeto, qual seja, o cruzamento do número de crianças matriculadas em cada ano, nas faixas correspondentes, com o total da população nessas mesmas faixas etárias (TCE-RS, 2011).

O trabalho realizado pela instituição vai além de avaliações financeiras, uma vez que busca a implementação da política pública de educação infantil prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (TCE-RS, 2018).

As diretrizes e práticas adotadas no controle externo de políticas públicas de educação infantil, no âmbito do Tribunal de Contas de Alagoas, foram

averguadas por meio de questionário realizado entre os servidores do órgão. E, embora nem todos os servidores tenham demonstrado conhecimento acerca da atuação do TCE-AL no controle da Meta 1 do PNE, restou demonstrado que houve realização de palestras e articulação de ações, em parceria com o MPC, visando observar a governança na educação, destacando a importância do monitoramento e avaliação das políticas públicas nas escolas estaduais e municipais, ocupando um papel de destaque na sindicância de gastos nessa área.

O TCE-AL, após visita técnica realizada ao TCE-RS, em julho de 2019, confeccionou um compilado com nove propostas para a atuação concreta do órgão no controle externo do serviço de educação prestado pelo Estado e pelos Municípios alagoanos, com o objetivo de promover a melhoria dos indicadores de acesso e de qualidade, que vêm sendo realizadas por etapas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, a partir de embasamento teórico acerca do direito fundamental à educação, e da natureza jurídica, competências e instrumentos de atuação dos Tribunais de Contas estaduais no controle de políticas públicas, analisou a situação da educação infantil nos Municípios alagoanos quanto ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Esse foi elaborado a partir da Conferência Nacional de Educação, de 2010, tendo seu projeto passado por sucessivas alterações, até se transformar na Lei n.º 13.005/2014, e se volta essencialmente a orientar as políticas públicas educacionais desenvolvidas em todo o país, servindo de norte para a elaboração dos Planos Estaduais de Educação e dos Planos Municipais da Educação.

A referida Meta se subdivide em dois vetores, que, no primeiro momento, consiste na universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, até o ano de 2016, e, em segundo momento, na ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade até o final da vigência do PNE, isto é, até 2024 (INEP/MEC, 2016).

Assim, para realizar a análise do cumprimento da meta, foi levada em consideração, especificamente, a projeção populacional das crianças de zero a três anos e de quatro a cinco anos, para 2012 (DATASUS), bem como as matrículas realizadas no ano de 2018 por meio do levantamento dos dados fornecidos no Censo Escolar do INEP.

Com a sistemática aplicada foi possível chegar ao número de vagas que deveriam ser criadas por cada Município e, como consequência, foi possível chegar ao resultado de que dos 102

Municípios alagoanos, apenas cinco conseguiram atingir 100% das vagas estimadas das crianças de quatro a cinco anos de idade, cuja meta de universalização pré-escolar já venceu em 2016. Em paralelo a isso, a ampliação da oferta de educação infantil em creches em, no mínimo, 50%, com ainda quatro anos para o vencimento da meta, foi cumprida por oito dos 102 Municípios.

Desse modo, pode-se concluir que apenas 2,94% dos Municípios alagoanos cumpriram, até o presente momento, a Meta 1 em sua totalidade, enquanto 12,75% vêm cumprindo parte dela. No total, são 124.528 crianças entre zero e cinco anos que não frequentam a escola/creche no estado de Alagoas.

Observou-se que os Tribunais de Contas estaduais vêm atuando de forma diversa e que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul é referência para os demais Tribunais de Contas, visto que, além de pioneiro, o trabalho realizado pela instituição vai além de avaliações financeiras, uma vez que busca a implementação da política pública de educação infantil prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (TCE-RS, 2018).

Em julho de 2019, Conselheiros Procuradores de Contas e servidores do TCE-AL, ocupantes de diversos gabinetes e setores, foram à cidade de Porto Alegre para participar de uma visita técnica no TCE-RS e do II Simpósio Nacional de Educação. Em ambas as oportunidades, pôde-se ter contato com diversas ações em educação provenientes de diversas Cortes de Contas do país, o que resultou na elaboração de nove propostas para a atuação concreta do órgão no controle externo do serviço de educação prestado pelo Estado e pelos Municípios alagoanos, com o objetivo de promover a melhoria dos indicadores de acesso e de qualidade, o que, com base nos resultados encontrados nesta pesquisa, na situação atual dos Municípios alagoanos, faz-se extremamente necessário.

REFERÊNCIAS

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e Instituto Ruy Barbosa. Relatório Final do Grupo de Trabalho do Plano Nacional de Educação IRBAtricon. Porto Alegre: Grupo Técnico ATRICON/IRB, 2017.

Barcellos, A.P. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: a dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro (RJ): Renovar. 2011.

Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). Manual de Auditoria Operacional. Brasília (DF), 2010.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF): Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/>

legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 20 jan. 2020.

Britto, C.A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 5, n 47, jan 2005.

Datasus; Ministério da Saúde. Estimativas populacionais. [2012]. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popAL.def>. Acesso em: 01 nov. 2019.

Duarte, C.S. A Educação como um direito fundamental na natureza social. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v 28, n 100, p 691-713, out 2007.

Gil, A.C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo (SP): Atlas. 2014.

Grosser, V.P. O Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Uma Análise a partir do Impacto da Atuação do TCE-RS no Monitoramento da Implementação da Política de Educação Infantil nos Municípios Gaúchos. 2019. 227 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Projeção populacional promovida pelo IBGE para 2019. Cidades IBGE. [2019]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação. Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016. Brasília (DF): Inep/MEC, 2016.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. Anexo II. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 20 set. 2019.

Mezzaroba, O.; Monteiro, C.S. Manual de metodologia da pesquisa no direito. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Observatório PNE. Indicadores de cumprimento da Meta 1 do PNE. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil>. Acesso em: 07 jun. 2020.

Ranieri, N.B.S. O Estado Democrático de Direito e o Sentido da Exigência de Preparo da Pessoa para o Exercício da Cidadania, pela via da Educação. 2009. 450 f. Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Rodrigues, R.S. Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas. Maceió: Viva. 2014.

Rodrigues, R.S. Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação: fundamentos para uma atuação forte. Belo Horizonte (MG): Fórum. 2021.

Sarlet, I.W. Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2015.

Tavares, A.R. Direito fundamental à educação. Revista eletrônica do Curso de Direito Opet, n 1, seção 1, 2012.

TCE-PB. TCE-PB mostra indicadores sobre educação a gestores públicos. 2020. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-mostra-indicadores-sobre-educacao-a-gestores-publicos>. Acesso em: 30 jun. 2020.

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil de 2018 (dados de 2016 e 2017). Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil de 2011. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/repos_docs/pdf/radiografia_educacao_infantil.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

Torres, R.L. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, Brasília, v 31, n 121, p 265-271, jan/mar. 1994.

Willeman, M.M O Desenho Institucional dos Tribunais de Contas e sua Vocação para a Tutela da Accountability Democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. 360 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.