

## ANAIS

### MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM SANTA CATARINA

Jonathan Artmann  
(Ministério Público de Contas de Santa Catarina)

Renato Costa  
(Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina)

Gerson dos Santos Sicca  
(Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina)

João Luiz de Carvalho Botega

**Resumo:** O Ministério Público de Contas de Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Ministério Público de Santa Catarina vem atuando fortemente no campo da defesa dos direitos e das garantias infanto-juvenis. Dessa forma, uma das ações desenvolvidas é o acompanhamento da “execução dos Planos Municipais de Educação”. Trata-se de amplo levantamento dos Planos Municipais de Educação aprovados nos 295 Municípios Catarinenses, trabalho realizado em parceria com outras instituições, como a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Educação e da União de Dirigentes Municipais de Educação. Juntos em um grupo de trabalho interinstitucional, estão sendo coletados indicadores oficiais, discutidos resultados esperados e aprimorados os painéis de análise de dados. Os dados coletados permitem visualizar, no momento, o processo de evolução da educação infantil (creche e pré-escola), de cada Município Catarinense, entre os anos de 2015 e 2018. Considerando o tamanho do desafio, pois o trabalho envolve análise de normas e indicadores sociais de todos os Municípios, decidiu-se por escalonar os trabalhos a fim de fornecer painéis, por conseguinte, relatórios de cada meta analisada pelo grupo interinstitucional. No início do ano de 2019 o grupo concluiu a análise dos dados de relacionados ao cumprimento da Meta 1 do seu respectivo Plano Municipal de Educação, que deve guardar sintonia com o Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014), representada pela taxa líquida de atendimento na educação infantil - em creche (0 a 3 anos de idade) e pré-escola (4 e 5 anos de idade) nos Municípios Catarinenses. Espera-se que os dados obtidos possam qualificar e aprimorar as discussões institucionais acerca da oferta da educação infantil nos Municípios de Santa Catarina e auxiliar na busca de soluções consensuais para os principais obstáculos da política educacional, em especial a gestão e o financiamento, pautados em valores de resolutividade.

**Palavras-chaves:** Educação Infantil – Municípios Catarinenses – Planos Municipais – Metas – Monitoramento

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) tem a finalidade de garantir o cumprimento da ordem jurídica e defender os direitos da sociedade. A instituição frente ao Plano Geral de Atuação (PGA), para o biênio 2018/2019, elegeu as atividades prioritárias nas diversas áreas de atuação do MPSC. No campo da defesa dos direitos e das garantias infantojuvenis, o objetivo prioritário constitui-se no acompanhamento da “execução dos Planos Estadual e Municipais de Educação, naquilo que se refere às atribuições do Ministério Público, e cujas metas sejam mensuráveis estatisticamente”.

Neste contexto, o MPSC buscou formalizar parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que já desenvolvia projeto semelhante no âmbito de suas atribuições constitucionais (projeto “TCE Educação”), sendo que o monitoramento da meta 1 do PNE é realizado pelo TCE/SC desde 2017 (dados a partir de 2015), tomando por base a sinopse estatística do censo escolar divulgada pelo INEP e estimativa de atualização populacional para as faixas etárias previstas no Plano, elaborada pelo próprio Tribunal e com base nos dados divulgados pelo IBGE.

O TCE/SC, criado em 1955, é o órgão técnico de controle externo, especializado e independente, que possui como sua competência de auxiliar o Poder Legislativo do Estado e dos Municípios nas competências de exercer a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta no tocante à legalidade, à legitimidade e à economicidade, além da fiscalização da aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Portando, possui como sua missão fiscalizar a aplicação do recurso e o patrimônio público na defesa dos interesses da sociedade.

Ao longo da parceria foi convidado a integrar o grupo de trabalho o Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC), órgão que tem como missão e compromisso a fiscalização do uso do dinheiro público, como determinam suas competências institucionais estabelecidas na no art. 108 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

O MPC/SC é instituição regida pelos princípios institucionais de unidade, indivisibilidade e independência funcional e administrativa, com atribuições de guarda da lei e fiscal de sua execução, com o objetivo de promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição e das leis, no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de competência do Tribunal de Contas, bem como a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário.

Até o momento firmaram compromissos para integrar os trabalhos diversos outros órgãos, com representações da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), da Secretaria de Estado da Educação (SED/SC) e da União de Dirigentes Municipais de Educação (Unidime/SC).

## 2 CONTEXTO

No Brasil, o texto original da Constituição Federal de 1988 previu, no seu art. 208, IV, “o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de

idade”. A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, alterou a sua redação, passando a definir, como dever do Estado, a “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Posteriormente, relevante alteração foi promovida pela Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/2009, no inciso I do artigo 208, dispondo expressamente o dever de o Estado garantir a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

A educação infantil tem sua conceituação e finalidade definida no art. 29 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Constituindo a “primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. É oferecida em “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade” (art. 30, I), e “pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (art. 30, II).

São enormes os desafios para pôr em prática as promessas normativas concernentes à educação infantil. Importante passo foi dado nesse sentido com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014, com vigência de 10 anos, e que, objetivando uma educação pública de qualidade, estipulou diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis de ensino, que fornecem um caminho a ser trilhado, ao longo do decênio, para serem efetivadas. Como bem anota o Caderno de Orientações sobre o Plano Municipal da Educação do Ministério da Educação, nos seguintes termos:

Os planos decenais de educação são elementos centrais para a consolidação da democracia, da inclusão social e da garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Se houver alinhamento das metas municipais às metas estaduais e nacionais, os planos estarão cumprindo seu papel articulador dos sistemas e o PNE, resultado do esforço nacional, estará articulando o Sistema Nacional de Educação. O desafio é grande, e o processo, que é coletivo, exigirá estudos e leituras atentas, pesquisas de dados, conhecimento da realidade local e, fundamentalmente, disposição para compreender que todos fazemos parte de uma unidade nacional para que o país avance em qualidade com equidade para cada brasileiro.

O Plano Nacional da Educação estabelece a Meta 1 como a concretização dos direitos à educação na idade de 0 a 5 anos, compreendida como a etapa da Educação Infantil, que envolve o atendimento em creche e pré-escola.

A primeira parte da meta reproduz o mandamento constitucional para “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”.

O segundo componente da meta refere-se ao atendimento em creches. A previsão é atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE”, ou seja, 2024.

Assegurar a oferta de educação infantil é dever do Estado, nos dizeres do art. 54, IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); na escala federativa do Estado, por sua vez, compete ao Município, conforme define a Constituição Federal em seu art. 30, VI, executar e manter a política em seu território, conforme os dizeres do Ministério da Educação, nos seguintes termos:

Em face dessa realidade, a maioria das estratégias apresentadas no PNE tem como ancoragem o acionamento de mecanismos que pressupõem a dinamização do regime de colaboração – forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211 da Constituição Federal de 1988), enfrentando os desafios da educação básica pública e regulando o ensino privado. Entre as principais estratégias da Meta 1, situa-se a definição de formas de expansão da educação infantil nas respectivas redes de ensino dos entes federativos, considerando as peculiaridades locais, mas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com o padrão nacional de qualidade, também a ser definido.

Por isso, não há dúvidas de que, no recorte etário compreendido na educação infantil, o primeiro responsável e obrigado constitucionalmente a garanti-la é o Município em que reside a criança.

Nesse sentido, é papel dos gestores municipais o levantamento de dados da realidade local, que compreende, no mínimo, conhecer (i) o número de crianças de zero a cinco anos residentes no seu território; (ii) o número de vagas ofertadas na educação infantil; e, ainda, verificar a necessidade (i) de construir ou ampliar unidades de ensino; (ii) de nomear novos professores por meio de concurso público, a fim de assegurar que a oferta de vagas corresponda ao previsto na meta municipal para a creche e a pré-escola; (iii) garantir atendimento de qualidade, em respeito aos direitos da criança e de acordo com a Base Nacional Comum Curricular da educação infantil.

Contudo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aponta que o compromisso não pode ser encarado apenas pelos gestores ou pela sociedade, sendo um dever dos órgãos de controle somar esforços para a efetivação dos Planos, conforme dispõe o Projeto TCE Educação, nos seguintes dizeres:

Contudo, não apenas o compromisso dos gestores e a mobilização da sociedade civil são fundamentais. Os órgãos de controle devem somar esforços e utilizar das suas competências tanto para induzir o poder público a adotar medidas de gestão capazes de garantir o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação, como para apurar fatos e identificar responsáveis por ilícitos praticados no manejo dos recursos destinados à educação.

Diante do comprometimento de uma diversidade de instituições estatais, reforça-se que o PNE não se trata de um plano de governo, mas, sim, de um plano de Estado, pois orienta as diretrizes da política de educação num período mais alargado que os mandatos do Poder Executivo municipal, estadual e federal.

Ainda a Lei Federal nº 13.005, que institui o Plano Nacional da Educação, estabelece em seu art.5º, que a execução do Plano e do cumprimento das metas serão objeto de monitoramento contínuo e periódicos realizados no âmbito federal pelo Ministério da Educação (MEC), da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação e Cultura e Esporte do Senado Federal, do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE).

Quanto aos Planos Estaduais e Municipais, segundo art. 7º, § 3º, da Lei do PNE, por simetria os gestores também deverão prever mecanismos para o acompanhamento e monitoramento periódico nos estados e municípios de sua rede educacional, devendo ainda prever o período de avaliação, se bianual, trienal ou outro, analisando os resultados, indicadores e estratégias a serem executadas.

Sabe-se que nenhuma nação pode se desenvolver de forma sustentável sem uma educação de qualidade, cuja base está justamente na educação infantil, a

primeira etapa na trajetória escolar de milhões de crianças em todo o Brasil. A oferta de vagas suficientes e com padrões mínimos de qualidade, hoje, impactará nos indicadores do ensino fundamental e médio no futuro. Sem a garantia de acesso e permanência na educação infantil para o maior número de crianças, jamais o país conseguirá cumprir um dos objetivos fundamentais da República, que é construir uma sociedade mais livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I).

### **3 INTERVENÇÃO**

Inicialmente, o grupo de trabalho interinstitucional, tem por objetivo realizar a identificação das diversas bases de dados oficiais referentes a educação e realizar o cruzamento entre as mesmas, produzindo o monitoramento dos Planos Municipais da Educação (PME), trazendo como novidade a avaliação individualizada de cada PME, diferenciando-se dos trabalhos anteriores que tinham como parâmetro o Plano Nacional da Educação.

Assim o grupo de trabalho coletou dados de todos os 295 Planos Municipais da Educação dos Municípios Catarinenses, o que resultou na identificação da ausência de simetria entre eles, por exemplo, um plano não seguia a mesma ordem das metas que o outro ou por diversas vezes não possuíam as mesmas metas. Então o grupo analisou todos os planos e os catalogou por metas de forma a uniformizá-los na hora de avaliá-los.

Passada a fase de coleta e tratamento dos dados para a avaliação dos planos, foram analisadas as bases de dados oficiais relevantes para o monitoramento, como o censo escolar (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep) e censo demográfico (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

Considerando o tamanho do desafio, pois o trabalho envolve análise de normas e indicadores sociais municipais, decidiu-se, como já mencionado, por escalonar os trabalhos, estando concluída a análise da Meta 1.

Foi necessário realizar cálculos com base nas estatísticas do próprio IBGE, com a finalidade de estratificar as populações de interesse por faixa populacional de 0 a 3 anos (no caso de creche) e de 4 e 5 anos (para a pré-escola), permitindo o corte populacional que possibilita a análise da Meta 1, calculadas pelo TCE/SC, para os anos de 2015 a 2018.

Os dados das matrículas, por outro lado, foram obtidos a partir dos números apresentados pelo Censo Escolar, compilados nas Sinopses Estatísticas do Inep, para cada Município, dos anos de 2015 a 2018.

Dentre as várias informações do Censo Escolar foram extraídas, para o relatório, o número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos, em creche, e de 4 a 5, em pré-escola, nos anos de 2015 a 2018, em todos os Municípios Catarinenses.

Os dados coletados permitem visualizar, no momento, o processo de evolução da educação infantil, de cada Município catarinense, entre os anos de 2015 e 2018.

A confrontação dos dados populacionais com o número de matrículas permitiu obter a taxa líquida de atendimento da educação infantil, nas creches e pré-escolas, em cada Município catarinense.

Por fim a Gerência de Ciência de Dados do Ministério Público de Santa Catarina, com os dados coletados elaborou painéis de análise de dados, na

plataforma *Qlik Sense*, apresentando de forma clara, transparente e intuitiva o monitoramento do Plano Municipais da Educação (PME), de todos os municípios catarinenses individualmente e pela primeira vez avaliados sob sua própria PME.

#### **4 RESULTADOS OBTIDOS**

O grupo de trabalho interinstitucional, por meio da coleta e do cruzamento das diversas bases de dados e informações referentes a educação, desenvolveu painéis de análise das metas dos Planos Municipais de Educação, que apresentam de forma transparente e intuitiva diversos dados sobre a educação, entre eles, quantidade de matrículas; população da faixa etária específica; taxa necessária para atingimento da meta; quantidade de vagas necessárias a serem criadas para atingimento da meta.

Esses painéis de análise foram criados em programa de *business intelligence*, na plataforma *Qlik Sense*, sendo atualizáveis com o surgimento de novos dados.

Oportuniza-se diante do modo intuitivo que foram concebidos estes painéis uma nova forma de monitoramento oficial da educação, resultando no seu uso por diversos segmentos, como: a) cada Promotoria de Justiça poderá realizar um diagnóstico instantâneo e atual da educação infantil nos municípios do Estado; b) o Tribunal de Contas do Estado possuirá dados mais confiáveis para a avaliação das Metas dos Planos de Educação quando da apreciação das Contas de Prefeito e nas auditorias e inspeções que realiza; c) os gestores poderão atuar com mais eficiência e eficácia frente as necessidade educacionais do município; d) o Poder Legislativo, principalmente por meio de suas comissões de educação, poderá aprimorar a sua atividade de controle; e) o controle social, por meio do cidadão ou dos observatórios sociais, terão facilitada sua coleta da informação diante da ampliação da transparência.

Por meios desses dados disponibilizados nos painéis, dá-se aos gestores e aos órgãos de controles um novo meio de monitoramento, ampliando-se assim a possibilidade de verificação do cumprimento dos Planos Municipais da Educação até o ano de 2025.

#### **5 CONCLUSÕES**

A intervenção realizada pelo Ministério Público de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Ministério Público de Contas de Santa Catarina, bem como os outros órgãos que formam o grupo de trabalho interinstitucional, pode ser considerada bem sucedida em diferentes aspectos.

Primeiramente, pela realização inédita da análise dos dados confrontando com o respectivo Plano Municipal de Educação, uma vez que anteriormente era utilizado o Plano Nacional como parâmetro de análise.

Em continuidade, o trabalho possibilitou aos gestores municipais conhecerem a sua população por faixa etária de 0 a 3 e de 4 a 5 anos de idade, informação de extrema relevância para a proposição de políticas públicas, principalmente mas que não é disponibilizada pelo IBGE, sendo necessário a realização do cálculo pelo setor de estatística do Tribunal de Contas do Estado.

O trabalho também vai trazer uma melhoria nos trabalhos realizados pelos grupos municipais de monitoramento dos planos, pois nos municípios de pequeno porte de Santa Catarina, por diversas vezes, estes grupos encontram dificuldades de

ordem técnica por serem montados por servidores públicos sem a competência específica necessária vinculada à área da educação, isso quando não realizam contratação de empresa terceirizada para realizar tais serviços. Assim, por meio da intervenção realizada o trabalho para os Municípios Catarinenses restou facilitado.

Conclui-se que o trabalho será uma nova ferramenta que trará uma visão ampla da gestão da educação, podendo ser utilizado pelos mais diversos interessados, do controle social ao controle externo, do docente/discente à gestão.

Convém destacar, que o trabalho do grupo interinstitucional continua, uma vez que somente a Meta 1, ou seja, taxa líquida de atendimento em creche e pré-escola está concluída. Dando continuidade, serão coletadas as informações e elaborada a análise das demais metas dos Planos Estadual e Municipal em Santa Catarina.

Outrossim, tendo em vista os bons resultados alcançados pelo trabalho, com a elaboração dos painéis de análise, os mesmos estão sendo preparados para apresentar relatórios que são disponibilizados aos cidadãos ampliando cada vez mais a transparência da educação na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Ministério da Educação. **Caderno de orientações**: o Plano Municipal de Educação. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/17\\_bff5cb6c81c213a22c492d69505ac411](http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/17_bff5cb6c81c213a22c492d69505ac411)>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Projeto TCE Educação**. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Arquivo\\_Digital\\_TCE\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Arquivo_Digital_TCE_Educa%C3%A7%C3%A3o_0.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2019.