

O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Primeiras anotações acerca de desafios e oportunidades para os Tribunais de Contas

Cezar Miola*

Em 2025, quando o Projeto de Lei nº 2614/2024 passava a ser efetivamente analisado e debatido na Câmara dos Deputados, entidades representativas do controle externo e o Tribunal de Contas da União se mobilizaram para estudar mais profundamente o tema e oferecer sugestões a respeito do Novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Tendo coordenado aquele grupo de trabalho, registro a importância das contribuições recebidas de Tribunais de Contas, pesquisadores, lideranças políticas, gestores, conselheiros educacionais e outros atores. Com isso, levamos ao Congresso Nacional propostas de emendas com foco na efetividade das disposições do PNE, sobretudo a partir do conhecimento e da experiência no acompanhamento e na fiscalização dos dois Planos anteriores, especialmente o último (Lei Federal nº 13.005, de 2014).

Nesse período também nos dedicamos, nos Tribunais de Contas e nas suas organizações, ao Sistema Nacional de Educação (SNE), aprovado pela Lei Complementar Federal nº 220, de 2025. São dois estatutos relevantes e que devem dialogar entre si, a fim de se garantir o direito fundamental à educação com as marcas de universalidade, qualidade e equidade.

Agora, com a sanção da Lei Federal nº 15.388, em 14 de abril de 2026, inaugura-se uma década decisiva para a educação brasileira. O Plano Nacional de Educação (PNE) não pode ser apenas uma carta de intenções, devendo se materializar num compromisso legal que exige monitoramento sistemático, qualificação de todos os atores institucionais e da sociedade e, sobretudo, compromisso e envolvimento das lideranças políticas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem um papel estratégico: para além da fiscalização formal, realizada por meio do acompanhamento e da avaliação das diferentes políticas públicas voltadas a garantir o direito fundamental à educação, devem atuar como indutores e orientadores, a fim de que as diretrizes, objetivos e metas do novo PNE sejam realmente internalizadas.

O decênio 2026-2036 não pode ser marcado por metas negligenciadas. Não se pode chegar ao final do período com um misto de lamento, sensação de impotência ou ausência de responsabilização, razão por que as instâncias de controle devem se concentrar nos eixos fundamentais. Nesse sentido, a seguir, algumas singelas reflexões iniciais.

1. Territorialização e prazos: o alicerce nos Estados e Municípios

O sucesso do PNE depende da sua capilaridade. Os Estados e o Distrito Federal têm até abril de 2027 para publicar seus Planos Estaduais, enquanto os Municípios devem fazê-lo até julho de 2027.

Esse é o primeiro e mais urgente ponto de atenção dos Tribunais de Contas. Cabe a eles monitorar se os prazos estão sendo cumpridos e se os planos locais guardam coerência com as metas nacionais.

Mais do que fiscalizar a existência formal de um documento, os Tribunais devem induzir qualidade: planos com metas claras, indicadores mensuráveis, estratégias viáveis e mecanismos de acompanhamento. Para isso, as Escolas de Contas têm papel insubstituível na capacitação dos servidores municipais e estaduais que conduzirão esse processo.

2. Governança e regime de colaboração

O PNE aposta no regime de colaboração entre os entes federativos como motor de sua implementação. Não basta a existência do plano; é preciso que as instâncias bipartite (Estado-Município) e tripartite (União-Estado-Município) funcionem de maneira efetiva. A lei prevê ainda que a União e os Estados ofereçam apoio técnico aos Municípios.

Nesse ponto, auditorias operacionais que avaliem a efetividade real dessas instâncias de governança são uma ferramenta poderosa. A pergunta central não é se a instância existe, mas se ela contribui concretamente para que as metas sejam atingidas. É essencial acompanhar também a organização e divulgação de dados a cada dois anos para o monitoramento dos planos, de acordo com as determinações do novo PNE.

Relevante destacar que a efetividade do controle depende, em grande medida, da qualidade e da disponibilidade dos dados. Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm uma contribuição ativa a oferecer: disponibilizar às redes de ensino e aos órgãos de planejamento as informações que já detêm — especialmente aquelas relacionadas à execução orçamentária e financeira —, além de requisitar aos gestores os dados complementares necessários ao acompanhamento das metas.

Igualmente essencial é o fortalecimento da relação institucional entre os Tribunais de Contas e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A propósito, a Atricon celebrou o Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2025 com o INEP, com o propósito de utilizar mecanismos conjuntos de monitoramento do cumprimento das metas e estratégias dos planos de educação.

O compartilhamento sistemático de dados entre essas instituições é condição para que o monitoramento da execução dos planos seja contínuo, robusto e orientado a resultados.

3. Planos de Ação Bianuais: o orçamento a serviço da meta

Uma das inovações mais relevantes do novo PNE é a obrigatoriedade de planos de ações educacionais a cada dois anos, vinculando o planejamento de políticas à alocação de recursos.

A partir do segundo ciclo, os planos devem incluir análise da execução anterior: o que foi feito, o que não foi, o porquê, e o que se pretende ajustar. O primeiro plano deve ser publicado em até seis meses após a publicação do plano decenal de cada ente.

Esses planos são instrumentos centrais para a atuação dos Tribunais de Contas. Seja nas prestações de contas ou em auditorias, eles oferecem o referencial concreto para a aferição dos resultados da política educacional. Além disso, no exercício do controle do processo orçamentário, cabe aos Tribunais verificar a aderência do orçamento público aos planos de ações educacionais.

Assim, compete aos Tribunais de Contas acompanhar não apenas a existência desses planos, mas sua qualidade: há coerência entre o diagnóstico da rede, as ações planejadas e os recursos alocados? O planejamento, concretamente, orienta o orçamento? As revisões incorporam os aprendizados dos ciclos anteriores?

Esse também é um campo propício para que as Escolas de Contas atuem na formação de gestores em planejamento educacional, gestão por resultados e uso de evidências.

4. Educação Infantil e EJA: nenhuma criança e nenhum jovem fora da escola

O PNE estabelece metas ambiciosas: atender 100% da demanda manifesta por creche e atingir pelo menos 60% das crianças de até 3 anos ao final do decênio — com metas específicas para as modalidades indígena, quilombola e do campo. Para a Educação de Jovens e Adultos, a meta é garantir 100% da demanda por vagas até o quinto ano do Plano, com chamada pública e busca ativa.

Para que essas metas façam sentido, é preciso saber qual é a demanda real. Incumbe aos Tribunais de Contas examinar se os entes dispõem de ferramentas formais de levantamento da demanda por creche e por EJA, se as metodologias adotadas são adequadas, se os dados são atualizados periodicamente e se há transparência na sua divulgação.

Identificada a demanda, o passo seguinte é garantir que ela se reflita no orçamento. As competências constitucionais dos Tribunais de Contas lhes permitem, por meio dos instrumentos de fiscalização de que dispõem, aferir se os recursos orçamentários estão sendo devidamente alocados para atender às necessidades identificadas.

Há um risco que merece atenção especial: a subestimação da demanda como estratégia implícita para reduzir a pressão por vagas. Os Tribunais devem estar atentos a esse fenômeno, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social.

5. Alfabetização: o alicerce que não pode falhar

O PNE estabelece que ao menos 80% das crianças devem estar alfabetizadas e com aprendizado adequado em matemática ao final do 2º ano do ensino fundamental até o quinto ano de vigência do Plano, com a meta de alcançar a totalidade ao final do decênio. São metas exigentes, mas alcançáveis — desde que haja comprometimento e ação coordenada.

No campo da alfabetização, o olhar dos Tribunais deve recair sobre os resultados do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), verificando se os sistemas de avaliação estão funcionando, se os dados são divulgados com regularidade e se são, de fato, utilizados para aprimorar políticas e práticas pedagógicas.

Nas ações de fiscalização, é igualmente pertinente verificar se os entes federativos tratam a política de alfabetização como instrumento efetivo de gestão — o que inclui observar se ela orienta a formação continuada dos professores, a aquisição e o uso de material didático e outras ações estruturantes do processo de aprendizagem.

A esse esforço, somam-se as Escolas de Contas, cujo papel na disseminação de práticas pedagógicas baseadas em evidências é inegável. Alfabetização é fundamento: sem ela, tudo o mais desmorona.

6. Aprendizagem na Educação Básica: o compromisso com resultados

O novo PNE é inequívoco: ao término de cada etapa da educação básica, 100% dos estudantes devem alcançar o nível básico de aprendizagem, com percentuais crescentes no nível adequado ao longo do decênio. São metas, por assim dizer, ambiciosas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

É importante, pois, que a atuação dos Tribunais se concentre no acompanhamento da evolução dos resultados de aprendizagem com base em indicadores oficiais, na verificação de se os entes possuem planos coerentes para que esses índices sejam plenamente atingidos, e na análise da correspondência entre diagnóstico, planejamento e resultados obtidos.

Um uso particularmente valioso da capacidade analítica dos Tribunais é a realização de análises comparativas entre redes de ensino, identificando e disseminando boas práticas. O benchmarking entre entes pode ser um poderoso indutor de melhoria.

7. Tempo Integral: expandir com sustentabilidade

O PNE prevê que ao menos 50% das matrículas da educação básica e 65% das escolas públicas operem em tempo integral ao final do decênio. É uma meta de grande alcance, que exige diagnóstico aprofundado de cada rede e planejamento cuidadoso da expansão.

É papel dos Tribunais de Contas acompanhar a elaboração de planos de expansão do tempo integral pelos entes federativos, verificando se os diagnósticos são consistentes e se os caminhos propostos são viáveis. O monitoramento das matrículas em tempo integral permitirá, ainda, avaliar os percentuais de atendimento em cada etapa de ensino — oferecendo uma visão clara de quanto cada rede avançou em direção às metas estabelecidas.

Uma atenção especial deve ser dada à sustentabilidade financeira dessas políticas: a expansão do tempo integral é cara e exige priorização clara de recursos públicos.

8. Gestão de Pessoas

A qualidade do ensino passa pela valorização docente e pela gestão escolar profissional. Sobre isso, a literatura educacional é clara: a gestão escolar é, depois da atuação docente, o fator intraescolar de maior impacto sobre a aprendizagem. O PNE reconhece isso ao estabelecer que todos os diretores de escolas públicas devem ser selecionados por processo seletivo baseado em critérios técnicos de mérito e desempenho, seguido de escuta da comunidade escolar. Prevê também que todas as escolas tenham conselhos escolares ativos.

Nesse aspecto, os Tribunais de Contas podem fazer o cotejo entre os processos de seleção e desenvolvimento dos diretores escolares e os resultados da política educacional, identificando oportunidades de melhoria no mapeamento de habilidades e competências exigidas para a função. Também no controle dos atos de gestão de pessoas, a verificação de como a legislação local trata e valoriza a função de diretor de escola tem potencial para estimular aprimoramentos no desenho dessa função.

Igualmente relevante é a criação de canais diretos de comunicação entre os conselhos escolares e os Tribunais de Contas — um mecanismo que fortalece o controle social e aproxima a fiscalização da realidade vivida dentro das escolas.

Já a alta proporção de professores temporários nas redes de ensino é um problema sério e amplamente reconhecido. A rotatividade docente compromete a continuidade pedagógica, o vínculo com a escola e, em última análise, a qualidade do ensino. O PNE estabelece que no máximo 30% dos profissionais do magistério em cada rede possam estar sem vínculo efetivo ao final do quinto ano de vigência do Plano.

Nesse cenário, cabe aos Tribunais monitorar a proporção de professores temporários nas redes, verificar se os entes têm planos para a recomposição do quadro efetivo — incluindo concursos públicos realizados de forma tempestiva — e analisar a adequação entre o número de docentes, a distribuição de carga horária e as necessidades reais da rede.

9. Infraestrutura Escolar: escolas dignas como condição de aprendizagem

Não há aprendizagem de qualidade em escolas sem condições mínimas de funcionamento. O PNE reconhece isso ao estabelecer, na Meta 19C, que até o final do terceiro ano de vigência do Plano todos os estabelecimentos de educação básica devem atender a requisitos essenciais de infraestrutura e salubridade, com vistas à superação das situações mais críticas.

A competência constitucional dos Tribunais de Contas para realizar auditorias e inspeções é um instrumento precioso nesse contexto. Por meio dessas ferramentas, é possível verificar se os entes federativos estão adotando as medidas necessárias para que suas redes de ensino atendam aos requisitos exigidos pelo Plano - identificando omissões, induzindo providências e acompanhando a evolução das condições ao longo do tempo.

Uma escola adequada não é um favor ao estudante: é uma obrigação do Estado. Garantir que os recursos públicos se convertam em ambientes seguros, salubres e funcionais é parte essencial do compromisso com a educação de qualidade - e também responsabilidade dos Tribunais de Contas.

10. Educação Antirracista

Uma das inovações mais significativas do novo PNE em relação ao anterior é a incorporação explícita da educação antirracista como eixo estruturante das políticas educacionais. O Plano reconhece que o racismo não é apenas uma questão moral ou cultural, mas um fator concreto de exclusão escolar, de desigualdade de aprendizagem e de violação do direito fundamental à educação.

Essa perspectiva não surge do nada. Há mais de duas décadas, o artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já tornava obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira e indígena nas escolas. O que o novo PNE faz é avançar: não basta incluir conteúdos no currículo, é preciso transformar práticas, formar professores, produzir materiais adequados e, sobretudo, garantir que crianças e jovens negros e indígenas se vejam representados e acolhidos no ambiente escolar.

Nesse contexto, o papel dos Tribunais de Contas é relevante e vai além da verificação formal do cumprimento legal do artigo 26-A da LDB. Cabe ao sistema de controle externo examinar se os entes estão efetivamente incorporando a educação antirracista em suas políticas: se os planos de ações educacionais preveem ações concretas nessa direção, se há formação continuada de professores para abordar o tema, se os materiais didáticos atendem às exigências legais e se os dados de aprendizagem são desagregados por raça e cor — condição indispensável para identificar desigualdades e monitorar o avanço das metas (o novo Plano cria mecanismos para combater a evasão escolar e o déficit de aprendizado, com monitoramento de dados educacionais por raça, renda e território).

Entre as ações conduzidas pelo TCE-RS, exemplificadamente, vale rememorar a criação de uma iniciativa pioneira que articulou esforços entre a sociedade civil, órgãos de controle e instituições de ensino: o Grupo de Trabalho 26-A, criado em 2013, com foco na fiscalização da implementação da educação para as relações étnico raciais no ensino público.

Todavia, os números do levantamento mais recente do TCE-RS (2024) são preocupantes e reforçam a necessidade de persistência. Apenas 53% dos municípios gaúchos informaram possuir normativa local sobre o tema — quase metade não regulamentou uma obrigação legal vigente desde 2008. E 50% dos municípios declararam não ter alocado nenhum recurso específico para a implementação do artigo 26-A em 2024.

No plano nacional, a Atricon incorporou indicadores relativos à educação antirracista no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, sinalizando a responsabilidade coletiva do sistema de controle externo com esse tema.

Agora, com o novo PNE, cabe ao sistema dos Tribunais de Contas ir além: examinar se os entes federativos estão incorporando a educação antirracista em seus planos de ações educacionais com metas concretas; verificar se há formação continuada de professores para o tema; aferir se os materiais didáticos atendem às exigências legais; e exigir que os dados de aprendizagem sejam desagregados por raça e cor — condição indispensável para identificar desigualdades e monitorar o avanço das metas ao longo do decênio.

11. Controle social: conselhos, sociedade e família.

A sociedade - organizada em conselhos, associações, movimentos e famílias - deve participar ativamente do monitoramento das metas do PNE e da cobrança por resultados.

Os conselhos de educação - municipais, estaduais e o nacional - têm papel constitucional e legal no acompanhamento das políticas educacionais. O mesmo vale para os conselhos do Fundeb, que fiscalizam a aplicação dos recursos do principal fundo de financiamento da educação básica. Já os conselhos escolares, previstos expressamente no PNE como presença obrigatória em todas as escolas públicas, são o ponto mais próximo onde a política educacional encontra a realidade vivida por estudantes, professores e famílias.

Para que esse controle social funcione, porém, é preciso que esses espaços sejam mais do que formais. Um conselho que se reúne sem acesso a dados, sem capacidade de analisar o que recebe e sem canais efetivos de comunicação com os gestores e com os órgãos de controle externo é uma instância esvaziada. Os Tribunais de Contas têm responsabilidade direta nesse fortalecimento: podem disponibilizar informações sistematizadas sobre a execução orçamentária das redes de ensino em linguagem acessível, receber e processar denúncias e representações oriundas dos conselhos, e criar canais específicos de interlocução com essas instâncias.

A criação de canais diretos de comunicação entre os conselhos escolares e os Tribunais de Contas é uma medida de impacto concreto. Quem está dentro da escola enxerga o que nenhuma auditoria remota consegue captar: se a merenda chega, se os professores estão presentes, se o material didático foi distribuído, se as obras prometidas foram concluídas. Aproximar esse olhar do controle externo é ampliar a capacidade fiscalizatória sem aumentar proporcionalmente o custo institucional.

No controle social, destacam-se ainda as famílias, que, por sua vez, são atores cuja participação o PNE reconhece e estimula. Uma família que sabe quais são as metas da escola de seus filhos, que acompanha os resultados de aprendizagem e que conhece os canais para registrar preocupações é uma aliada poderosa na garantia do direito à educação.

Há, ainda, uma dimensão de transparência que os Tribunais de Contas devem exigir dos gestores e, ao mesmo tempo, praticar: tornar os dados educacionais acessíveis, compreensíveis e utilizáveis pela população. Relatórios técnicos densos, produzidos para consumo interno, não mobilizam a sociedade. Painéis de indicadores simples, comparáveis entre municípios e atualizados regularmente, cumprem esse papel com muito mais eficácia. O controle social robusto começa com informação de qualidade - e os Tribunais de Contas são parte essencial desse ecossistema de transparência.

12. Diálogo com gestores e outros atores institucionais

O controle externo não opera sozinho. Sua eficácia depende, em medida significativa, da qualidade das relações que os Tribunais de Contas constroem com os demais atores responsáveis pela implementação do PNE: gestores públicos, Poder Legislativo, Ministério Público, sistema de justiça e organismos nacionais de monitoramento educacional. Esse diálogo não é concessão: é condição para que o controle produza resultados reais.

Os gestores municipais e estaduais de educação são, ao mesmo tempo, os principais destinatários da fiscalização e os principais executores das metas do PNE. Tratá-los apenas como alvos de controle é um erro estratégico. A experiência acumulada pelos Tribunais de Contas mostra que a orientação preventiva - o alerta antecipado, a recomendação fundamentada, a capacitação oferecida antes que o problema se instale - produz resultados muito mais efetivos do que a responsabilização posterior de situações que poderiam ter sido evitadas.

Esse intercâmbio, quando sistematizado e institucionalizado, cria uma base informacional comum que beneficia todos os atores e, sobretudo, qualifica as decisões que afetam os estudantes.

13. A dimensão transversal: contas de governo e responsabilização

Por fim, uma perspectiva que atravessa todos os tópicos anteriores. Os Tribunais de Contas têm o poder - e o dever - de analisar o cumprimento das metas do PNE no contexto das contas de governo. Quando há omissão culposa na adoção de medidas necessárias ao alcance das metas educacionais, isso pode fundamentar parecer pela irregularidade das contas.

Essa análise deve considerar vários elementos: a existência de planejamento adequado; a execução das ações previstas; a alocação de recursos compatível com os objetivos; e os resultados efetivamente alcançados. Não basta que o gestor diga que se esforçou - é preciso que os resultados apareçam.

Conclusão: o controle orientado a resultados

O PNE 2026-2036 representa uma oportunidade concreta de avanço para a educação brasileira. Todavia, oportunidades se transformam em resultados apenas quando há comprometimento, planejamento e controle.

Os Tribunais de Contas estão preparados para exercer esse papel: não como obstáculos à ação dos gestores, mas como parceiros que cobram planejamento, induzem qualidade, formam equipes e responsabilizam quem não age. A educação é direito fundamental. Garantir que os recursos públicos a ela destinados produzam os resultados esperados é, também, responsabilidade nossa.

*** Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e
Coordenador da Comissão de Educação da Atricon.**