



Revista
**Cadernos de
Finanças Públicas**

02 | 2026

Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação à temática da Educação em Tempo Integral (ETI) na ótica da avaliação orientada pela teoria do programa

Ana Clecia Medeiro Diniz

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar uma meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle brasileiro, em âmbito federal, em relação à temática da Educação em Tempo Integral (ETI). Pretendeu-se, por meio de uma abordagem qualitativa, identificar quais são os principais critérios avaliados nas fiscalizações da política pública educacional da ETI, sob a perspectiva da lógica do programa. Constatou-se que a centralidade das avaliações se fundamenta em critérios objetivos quantitativos estabelecidos em normativos vigentes, desalinhados dos pressupostos teóricos da lógica do programa de ETI.

Palavras-Chave: Educação em Tempo integral; Auditoria; Avaliação pela lógica do programa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. A ETI NO BRASIL	5
3. OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	6
4. ANÁLISE DAS AUDITORIAS REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (TCU E CGU) RELACIONADA À TEMÁTICA DE ETI.....	8
4.1. <i>Quantitativos e dados relacionados à temática da ETI</i>	9
4.2. <i>Organização curricular e/ou abordagem da proposta pedagógica e/ou reforço das competências das aprendizagens em relação à temática da ETI</i>	11
4.3. <i>Infraestrutura das unidades escolares em relação à temática da ETI</i>	12
4.4. <i>Custos/Orçamento e/ou conformidade das Demonstrações Financeiras e/ou Recursos Financeiros aplicados relacionados à temática da ETI</i>	13
4.5. <i>Conformidade/regularidade quanto aos normativos vigentes legais em relação à temática da ETI</i>	14
4.6. <i>Resultados evidenciados em relação à temática da ETI</i>	15
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	19

1. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a avaliação das políticas públicas sob a ótica da atuação de atores institucionais governamentais, também chamados órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU, respectivamente, no âmbito federal, assim como em instâncias estaduais e municipais, caso das controladorias estaduais, municipais e dos tribunais de contas dos estados e dos municípios, investigando como essas entidades desenvolvem seus trabalhos sob outras perspectivas teóricas avaliativas.

Assim, busca-se compreender de que forma os órgãos de controle têm desenvolvido suas competências no aspecto avaliativo de ações e/ou programas na área da Educação, os quais fomentam a Educação em Tempo Integral – ETI na rede pública de ensino de educação básica. Na concepção adotada pelo Programa brasileiro, a ETI é aquela na qual o aluno permanece na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a sete horas diárias ou a 35 semanais, em dois turnos (Brasil, 2010; 2023).

O estudo objetiva identificar os critérios utilizados na atuação fiscalizatória dos órgãos de controle federais para verificar se estes contemplam a centralidade das ações e/ou programas vinculados à Política Pública da ETI no Brasil sob a ótica da avaliação orientada pela teoria do Programa (*theory-driven evaluation*).

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), Chen (1989) e Davidson (2005 *apud* Coryn *et al.*, 2011), a avaliação guiada pela teoria do programa busca relações de causalidade entre os componentes do programa para compreender acertos e erros e identificar os pontos fracos da intervenção para possibilitar a construção de informações que contribuam com o aperfeiçoamento e melhoria do programa.

Pela ótica da avaliação dirigida pela teoria, tem-se uma abordagem orientada pelas partes interessadas que procura explicar conceitualmente o modelo do programa a fim de esclarecer como e por que os resultados observados são alcançados (Chen, 2005). Para tanto, os autores Rossi, Lipsey e Freeman (2004) propõem que o modelo lógico deve apresentar três componentes fundamentais: o plano da organização do Programa; o seu plano de utilização e a sua teoria de impacto.

Como metodologia, realizou-se análise documental dos relatórios oriundos das atuações fiscalizatórias dos respectivos órgãos de controle durante o período de 2014 a 2023, com enfoque nas ações e/ou programas de Educação voltados à ETI na rede pública de ensino de educação básica (EI, EF e EM), buscando-se informações do referido Programa nos documentos

emitidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), responsável pela avaliação da eficácia e da qualidade da educação básica no Brasil.

2. A ETI NO BRASIL

Pesquisas recentes apontam aspectos da realidade da educação brasileira que necessitam de melhorias no quesito qualidade. Bastos (2017) pontua que o reflexo negativo de uma educação malsucedida sinaliza uma vasta série de problemas, proporcionando a formação de indivíduos menos cultos e menos educados, levando ao crescimento desenfreado da pobreza, da marginalidade e da impossibilidade de inserção no mercado de trabalho.

Pesquisas nesta área se justificam pelos benefícios que os investimentos em capital humano proporcionam aos indivíduos e à sociedade, refletindo-se sobre o seu papel na determinação da renda futura dos indivíduos, afetando o crescimento e desenvolvimento econômico, seja na melhoria da qualidade da mão de obra e conseqüentemente aumento de produtividade (Aquino, 2011).

Segundo as informações disponibilizadas no Portal Eletrônico do Programa Escola em Tempo Integral do MEC (Brasil, 2023b), os efeitos da expansão da jornada escolar se refletem em três grandes eixos: acadêmico, social e econômico. Constata-se a melhoria no desempenho entre os mais pobres, fixação de permanência na escola, maior taxa de conclusão de escolaridade entre grupos urbanos. Também se observa a diminuição de vulnerabilidade social no que tange à segurança alimentar, às violências contra crianças e adolescentes e ao maior acesso aos direitos por meio de rede de proteção social (Rosa; Bruce; Sarellas, 2022).

Em sua pesquisa sobre os impactos do tempo na escola na proficiência de estudantes latino-americanos do 3º e do 6º anos da Educação Básica, Dietrich (2019) defende que a ampliação do tempo diário na escola traz ganhos expressivos, entretanto, o aumento da jornada escolar somente faz diferença se combinado com outros fatores estruturantes, como a infraestrutura escolar, a rede de proteção e fatores pedagógicos, isto é, o aumento da jornada escolar está associada à concepção de educação integral.

Atualmente, a política da ETI foi reforçada mediante a publicação da Lei Federal nº 14.640/2023 (Brasil, 2023), que institui o “Programa Escola em Tempo Integral” com a finalidade de fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral.

A partir dos anos 2000, constata-se muitas iniciativas e programas conduzidos por Es-
5

tados e Municípios para expansão da ETI, com incentivo do MEC por meio de programas específicos (Brasil, 2023c), caso do Programa Mais Educação, que buscava contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência dos alunos de escola pública, mediante oferta de educação básica por sete horas diárias (Brasil, 2010a).

Alinhado à proposta do Programa citado, aprova-se o Plano Nacional da Educação – PNE para o decênio 2014 a 2024, com vinte metas. A Meta 6 visa oferecer ETI em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica até 2024. Para tanto, são descritas nove estratégias com o objetivo de preencher o aumento da carga horária proposta e abranger desde o apoio da União até a construção de escolas com padrão arquitetônico e mobiliário adequado, prioritariamente em comunidades vulneráveis socialmente.

Segundo os dados do Censo Escolar de 2022 do MEC/INEP (Brasil, 2022), verifica-se que dos alunos matriculados, 18,2% estão em escolas de ETI e 27% das escolas oferecem atividades escolares sob o conceito da ETI, evidenciando um aumento respectivo de 4,7% e 5,7% dos percentuais quando comparado à linha de base registrada em 2013 de 13,6% e de 21,03% dos respectivos indicadores.

Em 2016, o MEC implementa o “Programa Novo Mais Educação”, que trouxe modificações como a Reforma do Ensino Médio, que introduz o conceito do Novo Ensino Médio em Tempo Integral – NEMTI (Brasil, 2017). Dentre as diversas inovações trazidas no âmbito curricular e pedagógico, alterou o Art. 24 da LDB, de modo que ampliou progressivamente no prazo máximo de cinco anos a carga horária do ensino fundamental e médio de 800 horas para 1.400 horas, além de seu Art. 13 estabelecer prazo de dez anos para executar a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, regulamentada pela Portaria do MEC n.º 727/2017 (Brasil, 2017b).

Salienta-se ainda que o atual PNE (2014 a 2024) foi prorrogado até 31/12/2025 a fim de possibilitar o Poder Executivo Federal de encaminhar a proposta do novo Plano Nacional de Educação/PNE (decênio 2024 a 2034), que mantém a Meta 6 de ampliação da oferta da ETI na rede pública, e o PL n.º 5.230/2023 (Brasil, 2023), que pretende incluir e/ou modificar regramentos relativas à citada Reforma Novo Ensino Médio aprovada em 2017.

3. OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle técnico é exercido pelos órgãos de controle interno e externo, em colaboração ⁶

com o Poder Legislativo, atuando no âmbito federal pela CGU e TCU, e no estadual e municipal pelas Controladorias e Tribunais de Contas, com respaldo jurídico da Constituição (Arts. 70, 71 e 75) e das legislações e normas estaduais e municipais (Brasil, 1988).

Os tribunais de contas têm a prerrogativa de avaliar, por iniciativa própria ou do Legislativo, qualquer programa ou órgão governamental, desde que respeitadas as competências da União, Estados e Municípios. O TCU e os Tribunais de Contas Estaduais podem realizar auditorias e inspeções contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais em órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de outras entidades sujeitas ao controle externo (Brasil, 1988).

Desse modo, a fiscalização exercida pelos órgãos de controle engloba os parâmetros de legalidade, economicidade e legitimidade. Todavia, não se limita tão-somente a eles, visto que o âmbito da sua atuação abrange aspectos auditáveis cuja natureza extrapolam a verificação da conformidade com a legislação, cabendo, portanto, avaliar o seu alinhamento com critérios de economia e se atende a anseios legítimos (Lima; Diniz, 2018).

A avaliação é um processo sistemático de coleta e análise de informações para medir a eficácia e eficiência de políticas e programas, visando aprimorá-los e subsidiar decisões sobre sua continuidade, expansão, redução ou interrupção (Rossi, Lipsey; Freeman, 2004). Baseada na teoria do programa, busca identificar relações causais entre os componentes do programa, apontar acertos, erros e fragilidades, contribuindo para seu aperfeiçoamento.

Chen (2005) menciona que, pela ótica da avaliação dirigida pela teoria, tem-se uma abordagem orientada pelas partes interessadas, que procura explicar conceitualmente o modelo do programa a fim de esclarecer como e por que os resultados observados são alcançados.

Para tanto, Rossi, Lipsey e Freeman (2004) propõem que o modelo lógico deve apresentar três componentes fundamentais: o plano da organização do Programa, ou seja, a compreensão da sua necessidade e do aprofundamento dos problemas que ele busca solucionar, de acordo com o público-alvo atingido, a fim de formular programas relevantes, eficazes e eficientes; o plano de utilização do Programa, que abrange a avaliação da teoria e do *design* do programa e que fornecerá a estrutura lógica que liga as atividades do programa a seus resultados desejados; e a teoria de impacto do programa.

O plano de organização e o de utilização formam a teoria de processo do programa, que envolve análise crítica dos fundamentos teóricos e da capacidade de implementação prática, além de avaliar o processo de execução e monitoramento dos resultados. O terceiro componente, a teoria de impacto do programa, sugere o uso de metodologias de avaliação que isolem

fatores externos para atribuir com confiança as mudanças no público-alvo às intervenções do programa, utilizando análises comparativas, controle de acesso e técnicas estatísticas para medir os efeitos e impactos observados.

Assim, um modelo lógico de um programa deve constar: os componentes do Programa (essenciais e secundários); os serviços relacionados e as práticas requeridas para execução dos seus componentes; os resultados esperados, suas metas e efeitos na sociedade e organização dos serviços.

Sabendo que a materialização do caráter avaliativo intrínseco dos referidos órgãos se manifesta no desempenho das atividades de auditoria, a terminologia da auditoria operacional surge, em meados da década de 1970, como uma variação dos trabalhos de auditoria numa época em que as iniciativas governamentais da América do Norte, Ásia e Europa Ocidental adotavam programas de reforma da Administração Pública oriundos do movimento conhecido do *New Public Management – NPM* sob o enfoque que valorizava, sobretudo, os resultados (Lima; Diniz, 2018; Denhardt; Denhardt, 2007).

No aspecto da economicidade, a auditoria analisa se é possível adquirir o mesmo produto ou serviço a um custo menor. Já no aspecto da eficiência, considera não apenas os custos, mas também o tempo, avaliando se um programa entrega o produto ou serviço com o menor custo e no menor prazo. A eficiência envolve o conceito de produtividade. Da eficácia busca-se prover bens ou serviços conforme foi planejado e a efetividade relaciona-se com os objetivos governamentais (Lima; Diniz, 2018).

Em relação às diretrizes nas fiscalizações na área de educação dos tribunais de contas, a ATRICON (2015), por meio da Resolução n.º 03/2015, direciona os esforços dos órgãos de controle externo para o monitoramento das metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação/PNE, assim como os Planos Estaduais e Municipais de Educação/PEE e PME, abrangendo aspectos de governança, tempestividade e operacionais, consoante as diretrizes n.º 1 e 2.

Destacam-se ainda as diretrizes n.º 7 e 11, que direcionam os resultados das análises dos cumprimentos das metas dos respectivos planos educacionais nos exames das prestações de contas anuais, e consequente responsabilização pela má ou ineficiência gestão dos recursos públicos da entidade fiscalizada; além de fomentar fiscalizações periódicas a partir da análise de risco nos programas educacionais a fim de avaliar aspectos de infraestrutura e recursos pedagógicos, por exemplo.

CONTROLE (TCU E CGU) RELACIONADA À TEMÁTICA DE ETI

O presente artigo realizou uma meta-avaliação da política pública intitulada de ETI acerca da avaliação efetuada pelos órgãos de controle sobre o assunto, mediante a análise dos relatórios advindos das fiscalizações realizadas pelo TCU e pela CGU, nos últimos dez anos, isto é, entre os exercícios de 2014 a 2023.

Acerca do conceito de meta-avaliação, Patton (2001), Schwandt (1989), Woodside e Sakay (2001) e Worthen *et al.* (2004) *apud* Hedler e Torres (2009) pontuam que o termo se refere a uma avaliação da avaliação, sendo um método de pesquisa que reanalisa uma ou mais etapas dos estudos avaliativos já concluídos, de modo que se procede uma avaliação anterior com padrões de qualidade e validade aceitos pelo corpo científico, gerando nova avaliação sobre o estudo avaliativo.

Servindo-se da abordagem qualitativa, mediante categorias analíticas, busca-se identificar as lacunas, sobreposições e alinhamentos das ações dos órgãos de controle com a lógica dos programas de ETI, que visam atuar sobre um problema específico dentro do contexto da qualidade da educação.

Neste estudo foram utilizadas seis categorias para consolidar uma visão geral da avaliação realizada pelos órgãos de controle sobre a política de ETI, identificando lacunas, sobreposições e alinhamentos em comparação com a lógica do programa. Logo, foram selecionados 25 relatórios, dos quais 15 são oriundos das fiscalizações do TCU e 10 da CGU, abrangendo o período de 2014 a 2023. Destaca-se que os relatórios publicados foram escolhidos por serem provenientes de trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle federais. Foi utilizada como parâmetro de busca a nomenclatura do termo “Educação em Tempo Integral” nos endereços eletrônicos¹ dos respectivos órgãos, associando cada relatório localizado direta ou indiretamente à ETI.

4.1 Quantitativos e dados relacionados à temática da ETI

Da análise documental realizada, dez relatórios de fiscalização selecionados da CGU trataram da avaliação da gestão dos Acordos de Empréstimos Externo no Banco Mundial/Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento no montante de U\$\$250 milhões de dólares, dentro do prazo de cinco anos, mediante a implementação do Programa do Novo Ensino

¹ Endereço eletrônico dos relatórios de fiscalização produzidos e disponibilizados pelo TCU e pela CGU: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/publicacoes/temari/educacao.htm> e <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>

Médio – PNEM.

Uma vez que a fiscalização se origina e está associada a um Contrato de Empréstimo, evidenciou-se que das análises efetuadas, sob a lógica da Política da ETI, o enfoque das avaliações dos relatórios estão associadas predominantemente aos aspectos de conformidade aos normativos legais vigentes e ao aspecto de análise de gastos e/ou demonstrações financeiras, de modo que as informações pertinentes à categoria de quantitativos e dados relacionados à temática da ETI limitam-se à apresentação da avaliação do projeto, abrangendo a previsão e o cumprimento de objetivos, estratégias, ações, indicadores, metas, a fim de entregar produtos e/ou serviços, mediante processos organizacionais, envolvendo atores diversos em determinado prazo estabelecido (*inputs e outputs*).

Depreende-se, portanto, que todos os relatórios da CGU enfocam sua avaliação na aferição da adesão às regras estabelecidas pelo órgão financiador do empréstimo, contemplando aspectos secundários da Política da ETI. Se sobressai a avaliação de conceitos relacionados à economicidade e eficiência dos recursos financeiros e à sua liberação, que refletem uma avaliação da lógica do programa sobre o viés unidimensional do atingimento ou não de indicadores de desempenho.

O relatório de 2022 indica que, nas contratações de Assistências Técnicas, a análise não avalia os resultados e impactos em relação aos objetivos da política pública, focando apenas no cumprimento das normas do plano de contratações, tanto no órgão central quanto nas localidades.

Por sua vez, o relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2023 no NEMTI traz avaliações pertinentes à lógica da política de ETI, expandindo o monitoramento para além dos indicadores financeiros previstos para liberação dos recursos e gerenciamento do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, ressaltando a necessidade de indicadores que, de fato, monitorem a implementação do NEMTI em coerência com o objetivo do projeto, que é o de implementar o novo modelo educacional, com foco nas escolas vulneráveis.

Não obstante, a avaliação efetuada pondera análises atinentes à lógica do programa de ETI quando aborda os impactos da Covid-19 no campo educacional e a alteração do indicador de resultado da política de ETI, que substituiu a métrica do resultado do IDEB obtido pelos alunos pelo número de alunos matriculados nas escolas que participam do NEMTI, pois, embora o indicador da expansão de matrículas em escolas EMTI seja razoável, o indicador da evolução do IDEB dessas escolas constitui métrica qualitativa que aponta para uma avaliação que busca a efetividade do programa em si, uma vez que foca na qualidade dos resultados pretendido pelo

novo modelo educacional proposto NEM.

Quantos aos relatórios do TCU destinados a avaliar o acompanhamento e cumprimento das metas previstas do PNE (2014 a 2024), nos anos de 2015 e 2016, não houve análise específica sobre a temática da política de ETI, pois apenas propõem métodos e procedimentos a serem empregados para o acompanhamento contínuo, regular e sistêmico do respectivo plano.

Já os relatórios do TCU de 2018, 2019 e de 2024 sinalizam o acompanhamento e a reformulação na base de cálculo relacionado ao público-alvo dos indicadores vinculados à meta 6, ante a subjetividade da descrição da meta, de modo que não se visualiza associações das análises com a lógica dos programas que estão por trás da meta da ETI.

A avaliação pertinente ao relatório de 2017 revela que são desconsiderados os pressupostos e a transversalidade com a política de ETI, uma vez que não traça associações e correlações quanto ao descumprimento da meta 1 do PNE, que trata da universalização da educação infantil, e a meta 6 – ETI.

Com relação aos Relatórios Sistêmicos de Fiscalização – Fiseducação dos anos de 2014 e 2015, foi por meio de determinação do relatório de 2014 que o PNE passou a ser acompanhado mediante metodologia desenvolvida pelo órgão. Ademais, as avaliações não mostravam alinhamento com a lógica da ETI, visto que avaliavam uma amostra de metas e indicadores da Função Educação estabelecidas no Plano Plurianual/PPA (2012 a 2015), das quais uma se refere à expansão da oferta da ETI, ressaltando um viés que aponta para a desconexão e lacunas de informações, parte contida no PPA e ora contida no PNE (2014-2024).

Pode-se dizer então que as principais informações relacionadas à temática da ETI extraídas das avaliações efetuadas pela CGU e pelo TCU situam-se na linha de verificação de medidas objetivas, visando aferir adesão a um critério estabelecido em normativos vigentes, e de forma específica, ao atendimento das cláusulas contratuais e critérios exigidos nos financiamentos no Banco Mundial/BIRD e do acompanhamento das metas previstas no PNE (2014 a 2024) que, via de regra, encontram-se distantes das concepções teóricas propostas pelo modelo da lógica do programa de Rossi, Lipsey e Freeman (2004).

4.2 Organização curricular e/ou abordagem da proposta pedagógica e/ou reforço das competências das aprendizagens em relação à temática da ETI

Nos relatórios da CGU de avaliação junto à Secretaria de Educação Básica -SEB/MEC e às Secretarias Estaduais de Educação - SEE, a Organização Curricular/Proposta Pedagógica

adquire uma visão de segundo plano, pois o monitoramento dos Indicadores Vinculados de Desembolso – IVD do acordo do empréstimo demonstram uma adequação ao projeto de financiamento no Banco Mundial/BIRD, sobretudo quanto aos indicadores relacionados às contratações das assistências técnicas que abrangiam as questões curriculares e de conteúdo pedagógico, não retratando de maneira finalística o assunto.

Somente o relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU (2023) no NEMTI traz avaliações pertinentes à lógica da política de ETI. O documento avalia as principais entregas, a transversalidade e o tangenciamento dos objetivos dos projetos que envolvem a implantação do NEM, que visam prestar apoio técnico e financeiros aos atores envolvidos (MEC e SEE) por meio de quatro programas.

Assim, visualiza-se o aprofundamento nas análises nos normativos dos programas, identificando sobreposições dos programas como se fossem concorrentes entre si (EMTI – Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio, Escolas-Piloto e ProIF – Programa Itinerários Formativos), de modo que a análise integrada possibilitou visualizar aspectos de sobreposição quando a adesão a um programa impede de aderir a outro, gerando supostas compensações e desequilíbrios regionais por Unidades Federativas de um programa em relação a outro.

O relatório do TCU de 2014, que avaliou aspectos do Ensino Infantil em uma auditoria operacional, abordou questões relacionadas à lógica do programa de ETI, como a insuficiência da assistência técnica junto às equipes pedagógicas. No entanto, o relatório se aprofunda principalmente nas questões de infraestrutura.

Então, as avaliações efetuadas pela CGU e pela CGU não se aprofundam na questão dos recursos pedagógicos pertinente a esta categoria, ignorando, portanto, a dimensão da política pública de ETI, à exceção dos relatórios citados.

4.3 Infraestrutura das unidades escolares em relação à temática da ETI

Os relatórios da CGU sobre as SEE destacam critérios de conformidade e regularidade na aquisição de bens e compatibilidade dos gastos com a educação. Inspeções físicas com registros fotográficos verificaram se os bens e serviços adquiridos pelo Programa EMTI atendiam às finalidades previstas e estavam disponíveis para os alunos. Foi constatada a subutilização de alguns bens.

O relatório do TCU de 2014 foi fruto da avaliação de aspectos que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, mediante sistema de colaboração com 28 tribunais de

contas participantes em quatro eixos temáticos: cobertura, professores, gestão e financiamento. Novamente se repete uma avaliação que descarta os dados e os pressupostos teóricos que ancoram a política de ETI, sobretudo porque das informações que permeiam a temática, verificou-se que cerca de 500 municípios no Brasil não apresentaram cobertura de infraestrutura escolar (exclusivamente predial) alocável suficiente para atender toda a população de 15 a 17 anos, estimando-se um déficit de pelo menos 38 mil vagas.

O relatório do TCU de 2016 constatou que mais de 50% das 679 escolas públicas inspecionadas apresentavam infraestrutura ruim ou precária. Contudo, faltou alinhamento com a política de ETI, pois o diagnóstico não diferenciou o tipo de atendimento das escolas.

O referido relatório ainda enfatiza que o aspecto orçamentário e de custos continua sendo um viés predominante das análises, pois a dependência das escolas em relação aos recursos federais advindos de programas que foram interrompidos e que podem ser descontinuados compromete a execução da política de ETI.

Conclui-se que as avaliações efetuadas pelo TCU se aprofundam na questão da infraestrutura, se observando uma maior aproximação à lógica da política de ETI.

4.4 Custos/Orçamento e/ou conformidade das Demonstrações Financeiras e/ou Recursos Financeiros aplicados relacionados à temática da ETI

Quanto aos relatórios da CGU, verifica-se a ênfase nas questões pertinentes às análises dos gastos das despesas elegíveis da prestação de contas com o Banco Mundial/BIRD referente aos Acordos de Empréstimo no montante de U\$\$250 milhões de dólares, dentro no prazo de cinco anos para a implementação do PNEM. O montante foi dividido para o Componente 1 (*Program for Results – PforR*) – U\$\$221 milhões e para o Componente 2 (*Investment Project Financing – FPI*) – Assistências Técnicas – U\$\$29 milhões, cujas liberações dependiam do atingimento dos IVD.

Dos valores liberados pelo Banco Mundial, o projeto atingiu 77% e 21% referentes aos componentes 1 e 2, respectivamente. Verifica-se que a análise das despesas elegíveis foca na execução orçamentária e que, diante da dificuldade de comprovação dos recursos repassados às SEE vinculadas ao componente 1 (EMTI), além dos pagamentos a título de Bolsas-Auxílio para apoio das ações voltadas para a elaboração da matriz curricular do Novo Ensino Médio nos Estados, foram apropriadas despesas advindas do Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD e da avaliação amostral das despesas incorridas na execução dos valores

repassados às SEE relativas ao Programa do Ensino Médio em Tempo Integral/EMTI.

Houve desalinhamento entre os critérios do PNLD/2021 e a lógica do programa de ETI, pois apenas contratos com a “Cláusula Antifraude e Anticorrupção do BIRD|” foram elegíveis para financiamento. Assim, apenas as despesas do Objeto 2 (Obras por Áreas do Conhecimento) foram consideradas para prestação de contas, enquanto as do Objeto 1 (Projeto de Vida e Projetos Integradores) foram excluídas, apesar de estarem alinhadas com os pressupostos teóricos do programa.

Revela-se, portanto, que a avaliação realizada carece de alinhamento aos pressupostos exigidos pelo planejamento e execução de uma política pública de ETI em termos de compreensão dos fundamentos teóricos do programa e da sua capacidade prática de implementação, acompanhada da avaliação do processo da implementação, objetivando manter a integridade do que foi planejado durante a execução e monitoramento dos resultados obtidos, além da avaliação do seu impacto, segundo apregoam Rossi, Lipsey e Freeman (2004).

Por sua vez, o relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2023, além de abranger os escopos financeiros e normativos, ressalta às questões orçamentárias vinculadas à política de ETI a temporalidade da política de fomento do programa (dez anos), uma vez que este estaria suscetível à ruptura no suporte das ações, comprometendo a adequação e aperfeiçoamento da ETI.

4.5 Conformidade/regularidade quanto aos normativos vigentes legais em relação à temática da ETI

Os relatórios de avaliação da CGU, originados de um Contrato de Empréstimo, enfocam principalmente a conformidade com normas legais e aspectos econômicos, como custos, demonstrações financeiras e cumprimento de cláusulas contratuais. A análise é fortemente influenciada pelos termos do contrato, abordando gastos, contratações/licitações e regularidade financeira, com pouca ênfase na lógica da Política da ETI.

Diante das fragilidades e de diversos problemas apontados ao longo dos relatórios da CGU dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021 para a comprovação dos gastos relativos ao componente 1 junto ao Banco Mundial, no relatório da avaliação da CGU com a SEB/MEC de 2022, depreende-se que a análise dos gastos estava desassociada da lógica do programa de ETI, porquanto as avaliações se detêm em análises cujo escopo é a conformidade/regularidade das despesas apropriadas relacionadas ao PNLD e ao programa do EMTI, quanto ao processo

licitatório, suporte documental e efetividade dos gastos e a regularidade da aplicação dos recursos que as SEE receberam relativos ao programa do EMTI dentro de uma amostra de quatro Estados, que cumpriram os requisitos do Contrato de Empréstimo com o Banco Mundial/BIRD.

Os relatórios do TCU de 2014 e 2016 avaliaram a infraestrutura das unidades escolares do ensino infantil e fundamental, respectivamente. O relatório de 2014, focado na política de ETI, avaliou dois tipos de obras para unidades de tempo integral ou de dois turnos, com capacidade para 120 a 240 alunos. A avaliação concentrou-se nos aspectos orçamentários e na conformidade dos procedimentos de aquisições e contratações, destacando obstáculos na prestação de contas dos recursos, sem aprofundar-se na lógica da ETI.

Por sua vez, o relatório do TCU de 2014, referente à auditoria operacional do Programa Proinfância, alinha-se à lógica do programa de ETI, apesar de se concentrar em questões burocráticas e quantitativas. Foca em aspectos como superlotação, uso inadequado de espaços, subaproveitamento da infraestrutura, inadequação dos espaços às diversidades regionais, insuficiência de assistência técnica às equipes pedagógicas e falhas no controle dos recursos destinados à manutenção inicial das novas unidades.

4.6 Resultados evidenciados em relação à temática da ETI

Em relação aos relatórios de avaliação da CGU sobre a temática da ETI, estes revelam fragilidades relacionadas principalmente à conformidade com normas vigentes, custos/orçamentos e demonstrações financeiras. Destacam-se problemas com o recebimento e monitoramento dos recursos financeiros, cumprimento parcial dos IVDs associados ao financiamento do Banco Mundial/BIRD e a ociosidade de recursos liberados, com o planejamento estratégico sendo fortemente influenciado pelos termos do Acordo de Empréstimo.

Já os relatórios do TCU que acompanham as metas do PNE – 2014 a 2024 apontam para conclusões que mensuram os graus de riscos de cumprimento/descumprimento estimado para as 20 metas do plano, tendo sido avaliado que a maioria das metas não seriam cumpridas dentro do prazo do PNE, não havendo correlação à lógica do programa de ETI quanto aos aspectos da meta 6 – ETI.

Em contrapartida, o relatório da auditoria operacional no NEMTI realizado pelo TCU em 2023 focou em aspectos alinhados à lógica da ETI, com ênfase nos alunos. Destacou a necessidade de levantamentos e diagnósticos sobre a implantação dos referenciais curriculares e a ampliação da carga horária, aspectos fundamentais na avaliação de impacto segundo a lógica

do programa proposta por Rossi, Lipsey e Freeman (2004).

Os relatórios do TCU de 2014 e 2015 identificam oportunidades de melhoria na transparência dos dados orçamentários e financeiros, nas políticas públicas educacionais e nos indicadores do PPA 2012-2015 e PNE. As avaliações destacam o aumento das despesas da Função Educação, evidenciando um distanciamento da lógica do programa de ETI, pois a avaliação é orientada por um instrumento legal de planejamento orçamentário (PPA), em vez de focar nos objetivos específicos da ETI.

O relatório do TCU de 2014 alinha-se parcialmente à lógica do programa de ETI, destacando que uma boa infraestrutura é essencial, mas não suficiente para garantir uma educação infantil de qualidade. Enfatiza que a ampliação do acesso deve ser acompanhada pela melhoria da qualidade e aponta lacunas nos recursos pedagógicos. Também reconhece que os controles existentes não permitem avaliar os resultados dos investimentos do programa, evidenciando o distanciamento de aspectos centrais da política de ETI.

As recomendações e determinações dos relatórios da CGU e TCU geralmente não estão alinhadas com os aspectos centrais da lógica do programa de ETI, focando em questões burocráticas e acessórias. Exceção feita aos relatórios do TCU de 2023 e 2014, que apresentaram conexões com a teoria do programa de Rossi, Lipsey e Freeman (2004), oferecendo uma visão mais alinhada à estrutura, funções e procedimentos necessários para cumprir os objetivos do programa.

Salienta-se ainda, dois relatórios de fiscalização, um produzido pelo TCU (2011)² e o outro pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP (TCE/SP, 2023)³ merecem destaque, pois enfocam critérios mais alinhados à lógica do programa. O primeiro, derivado de um trabalho fiscalizatório da CGU, aborda irregularidades nos dados informados no censo escolar de 2009 da cidade de Nova Iguaçu/RJ.

No segundo relatório, percebe-se uma aproximação que se faz à lógica do programa de ETI, pois busca-se avaliar, mesmo que ainda somente no aspecto quantitativo, questões específicas da política de ETI, a fim de obter um diagnóstico quantitativo/estatístico da situação atual da política implementada de ETI no Estado de São Paulo, relativos ao cumprimento da meta 6 do PNE e aos seguintes aspectos pertinentes à ETI, relacionados à rede de atendimento e às unidades escolares.

2 Acórdão nº 749/2011 – Plenário – TCU

3 Relatório de Fiscalização Ordenada do TCE/SP no Programa Escolas em Tempo Integral (2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ETI tem sido adotada como prioridade nos discursos dos governos nas diversas esferas no Século XXI. Há um consenso de sua importância e isso precisa se refletir na atuação dos órgãos de controle, e o estudo mostra a lógica do programa como uma grande ausente nos escopos avaliativos.

Embora haja a identificação de diversas iniciativas de fiscalização no campo educacional, nas mais diversas modalidades da educação básica (EI, EF e EM), percebe-se uma invisibilidade na discussão da transversalidade da Política de ETI quando da elaboração e implementação das ações relacionadas nas estruturas federadas descentralizadas, notadamente quando as atribuições e competências de cada modalidade de ensino se ramificam nas esferas federal, estadual e municipal.

De sorte, verifica-se que os relatórios abordam questões financeiras e a sua regularidade às normas vigentes. Tal perspectiva reduz a visão da Política de ETI, pois não foram contemplados os principais aspectos essenciais e característicos do Programa de Educação em Tempo Integral, sobretudo quanto aos aspectos e impactos da extensão da carga horária de aulas mínima para sete horas para o alunado, pois sabe-se que a mensuração e suposto cumprimento das metas previstas para os indicadores da meta 6 do PNE não são suficientes para atestar os efeitos e impactos somente com a comprovação da quantidade de escolas que ofertam vagas de “tempo integral” e/ou a quantidade de alunos matriculados em escolas de ETI.

A abordagem das avaliações, desvinculada da lógica do Programa, não aborda adequadamente os principais aspectos da melhoria da educação pública. As análises focam em indicadores e conformidade financeira, sem explorar profundamente os temas centrais da ETI. Apesar da disponibilidade de recursos financeiros, a avaliação não considera os aspectos essenciais do planejamento e implementação da ETI.

A apropriação de despesas pertinentes ao PNLD, programa preexistente à Política da ETI, revela que a lógica do programa da ETI foi ignorada e/ou sobreposta, uma vez que para se considerar elegíveis os gastos do PNLD, adotou-se como condição a previsão de cláusula antifraude e corrupção exigidos pelo Banco Mundial/BIRD nos contratos com as editoras contratadas para fornecer os materiais didáticos e livros que atenderiam às demandas curriculares do NEM.

No que tange às avaliações efetuadas pelo TCU, verificam-se análises pertinentes a medidas objetivas, uma vez que os relatórios traçam metodologias para acompanhar o cumprimento da meta 6 do PNE e seus indicadores, apresentando relações distantes e pontuais com a lógica do

programa de ETI.

O relatório do TCU de 2023 adota uma abordagem mais alinhada à lógica da ETI, indo além do simples monitoramento de indicadores do PNEM. Ele aborda aspectos que impactam diretamente o público-alvo do programa, refletindo um amadurecimento nas fiscalizações e alinhando-se à visão de Rossi, Lipsey e Freeman (2004), que enfatizam a necessidade de aprofundar os problemas que o programa busca resolver. O relatório avalia a teoria e o design do programa, estabelecendo uma conexão lógica entre as atividades e os resultados desejados.

Nesse sentido, a visão adotada no respectivo relatório se alinha à lógica do programa de ETI, pois aponta as ligações das atividades que fornecem a estrutura do *design* aos resultados almejados no programa, uma vez que as causas, efeitos e riscos decorrentes de sobreposições e diferenças de objetivos específicos de programas (EMTI – Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, Escolas-Piloto e ProIF – Programa Itinerários Formativos) foram avaliados, a fim de justificar supostas equidades conforme os critérios elegíveis e excludentes para a participação em um programa em detrimento de outro, contrabalanceando quantitativos maiores ou menores de um programa em relação a outro, segundo uma lógica de compensação de quantitativos de escolas em programas distintos, a fim de buscar uma relação interfederativa orientada para redução das desigualdades regionais e sociais em todo o território nacional.

Nesse contexto, verifica-se ainda que existe um caminho a ser traçado e seguido a fim de reduzir as lacunas presentes com a lógica do programa de ETI relacionadas à busca das principais causas e impactos das ações desenvolvidas no público-alvo envolvido, seja ele alunos, profissionais da educação e unidades escolares, Secretarias de Educação, famílias e sociedade.

Corroborando com os argumentos citados pelos estudos de Braga (2019), quando analisa vários programas educacionais no âmbito do governo federal, a lógica dos programas é dinâmica, modificando-se ao sabor das mudanças do ambiente institucional, e tal aspecto pode ser refletido nas avaliações da CGU quando associa o repasse de recursos para subsidiar a Educação Integral, como um assunto estratégico no âmbito da educação. Todavia, a discussão da ETI não figura como elemento central na grande maioria dos relatórios da CGU e do TCU da presente pesquisa, perdendo-se a oportunidade de dialogar com a centralidade da política.

As avaliações da CGU e TCU sinalizam para uma constância de problemas similares, um caráter sistêmico que termina por surgir no *ex-post* da análise da conformidade, mas que traria grande ganho nas avaliações se considerassem *ex-ante* a lógica dos programas na construção de seus escopos, com vistas a reduzir o distanciamento entre as questões centrais da política de ETI e as questões acessórias e de conformidade a critérios objetivos das normas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, J.M. **A ampliação da jornada escolar melhora o desempenho acadêmico dos estudantes? Uma avaliação do programa Escola de Tempo Integral da rede pública do Estado de São Paulo**. Thesis. Universidade de São Paulo (2011). Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-12092011-165425/fr.php>. Acessado em: 05/08/2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Resolução 03/2015. **Aprova as diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Controle Externo nas despesas com Educação”**, de 06 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o-%C3%Baltima-vers%C3%A3o.pdf>. Acessado em 09/08/2024.

BASTOS, Manoel de Jesus. **Análise do Contexto da educação Brasileira**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 02, Ed. 01, Vol. 14, pp. 47-54 Janeiro de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/analise-da-educacao-brasileira>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/educacao/analise-da-educacao-brasileira. Acessado em: 05/08/2024.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Tese de Doutorado. **Controle, educação e custos de transação: Análise da atuação da Controladora-Geral da União (CGU) na política educacional descentralizada para os municípios, de 2005 a 2014**, 2019. Disponível em: <https://www.ie.ufjf.br/images/IE/PPED/Teses/2019/Marcus%20Vinicius%20de%20Azevedo%20Braga.pdf>. Acesso em: 29/07/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 05/08/2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm. Acessado em 02/07/2024.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica - CNE/ CE nº 07 de 14 de dezembro de 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf. Acessado em 05/08/2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera a LDB e Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acessado em 05/08/2024.

BRASIL. **Portaria MEC nº 727, de 13 de maio de 2017**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/2017/portaria-mec-no-727-de-13-de-maio-de-2017#:~:text=Estabelece%20novas%20diretrizes%2C%20novos%20par%C3%A2metros,16%20de%20fevereiro%20de%202017.> Acessado em 05/08/2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.640/2023, de 31 de julho de 2023**. Programa Escola em Tempo Integral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14640.htm. Acessado em: 05/08/2024.

BRASIL. MEC/INEP. **Resultados do IDEB/2023**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acessado em 1/08/2024.

BRASIL. **Programa do Governo Federal Escola em Tempo Integral**. Lançado em julho de 2023, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral>. Acessado em 05/08/2024.

BRASIL. **Relatório de Avaliação nº 1353254** – Acordo de Empréstimo BIRD nº 8812/BR e 8813/BR – NEMTI - SEE/GO, 2023c. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?columnaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fi->

xos=#lista. Acessado em: 29/07/2024.

CHEN, Huey-Tsyh. *The conceptual framework of the theory-driven perspective. Evaluation and Program Planning*, v. 12, n. 4, p. 391-396, 1989.

CHEN, Huey-Tsyh. *Practical program evaluation: assessing and improving – planning, implementation, and effectiveness*. Newbury Park: Sage, 2005.

CORYN, Chris L. S.; NOAKES, Lindsay A.; WESTINE, Carl D.; SCHRÖTER, Daniela C. *A systematic review of Theory-driven Evaluation practice from 1990 to 2009*. American Journal of Evaluation, v. 32, n. 2, p. 199-226, 2011

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janete Vizant. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, 2007.

DIETRICH, Julia. **O tempo na educação latino-americana: Análise sobre a relação entre a quantidade de horas na escola e a proficiência em linguagens e matemática de estudantes do 3º ano da educação básica**. Dissertação de Mestrado. Políticas Públicas. São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ufabc.edu.br/mobile/detalhe.php?idioma=ptbr&acesso=web&codigo=118656&tipo=1&detalhe=0&busca=3>. Acessado em 05/08/2024.

HEDLER, Helga Cristina. TORRES, Cláudio Vaz. Artigo: Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do tribunal de Contas da União, 2009. **Revista de Administração Contemporânea** – 13 (3) – Setembro de 2009. Disponível em: www.scielo.br/j/rac/a/PMQHC6dZMnTQ-ckBkbMQHxrr/?lang=pt. Acessado em 19/08/2024.

ISSAI 3000/17 – **Norma para Auditoria Operacional**. ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas pela INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf. Acessado em: 05/08/2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. DINIZ, Gleison Mendonça. **Políticas Públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos - Artigo: Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Fundamentos, Práticas e a Experiências Nacional e Internacional / organizador Adolfo Sachsida – Brasília: Ipea (2018). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8750>. Acessado em 10/08/2024.

ROSA, Leonardo, BRUCE, Raphael e SARELLAS, Natália. **Efeitos da escola de tempos integral em homicídios**. O caso do Programa de Ensino Médio Integral em Pernambuco. Instituto Natura. São Paulo: 2022.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H.E. **Evaluation: a systematic approach**. 7. ed. California: Sage Publications, 2004.