

**Relatório da Subcomissão Permanente para acompanhar, monitorar e avaliar o processo de implementação das estratégias e do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE (2014/2024).**

**Presidente: Dep. Leo de Brito (PT/AC)**



**1º Vice-Presidente: Bacelar (PTN/BA)**



**Relator: Moses Rodrigues (PMDB/CE)**



**Membros: Lelo Coimbra, Diego Garcia, Ana Peruggini, Glauber Braga, Izalci e Maria do Rosário.**



## **Diretrizes da Subcomissão no acompanhamento do PNE em 2015/2016**

O adequado acompanhamento, monitoramento e avaliação do processo de implementação do conjunto de metas e estratégias do PNE requereu, da Subcomissão constituída, um olhar analítico, direto, sistêmico e operativo sobre o ponto de vista legal do ano de 2015, e um olhar reflexivo, diligentemente projetivo, viabilizador sobre algumas metas do ano de 2016.

### **Algumas das audiências Públicas realizadas pela Subcomissão:**

**Audiência Pública sobre os impactos do piso salarial dos professores nos estados e municípios 19/05/15**



**Audiência Pública sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) 06/08/15**



**Audiência Pública conjunta sobre as projeções de financiamento do PNE 13/08/15**



## Audiência Pública sobre CAQi e o CAQ 19/11/15



## Subcomissão de Acompanhamento do PNE 2014-2024

## **Na linha do tempo: mais de 500 anos de Brasil e apenas dois PNE's**

### **Do Império aos pioneiros da Educação Nova**

O ano de 2016 marca o curso do segundo ano de vigência da Lei nº 13.005/2014, e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE.

Um olhar sobre a história do país aponta que, em 2016, o país completa 127 anos da Proclamação da República, 194 anos de Independência e 516 anos do Descobrimento do Brasil: um longo período histórico de construção da sociedade nacional. Tempo suficiente para compreendermos, o exemplo do que ocorreu com países modelos de desenvolvimento. Eles trataram a Educação como prioridade e, em concordância com Darcy Ribeiro, só há uma solução para os problemas brasileiros: “levar a educação a sério” (Darcy Ribeiro, 1984:37). Infelizmente, toda nossa memória histórica confirma uma resistência a esta ideia. Isso tem levado o país a uma tensão permanente entre qualidade e equidade, conceitos indissociáveis e universalmente desafiadores.

A Unesco (2007: 13) diz que é *uma obrigação dos sistemas educacionais assegurar a equidade em uma tripla dimensão: no acesso, nos processos e nos resultados*. A equidade estabelece equilíbrio, pois a Educação deve tratar *de forma diferenciada o que é desigual na sua origem para obter resultados de aprendizagem equiparáveis e não reproduzir as desigualdades presentes na sociedade*. Por outro lado, a educação será de qualidade se oferecer recursos e apoio necessários a cada um para ter igualdade de condições para aproveitar as oportunidades de aprendizagem, e exercer o direito à educação. O eixo equidade/qualidade constitui a coluna vertebral dos PNE's enquanto políticas públicas de Estado, embora, na prática, ainda estejamos longe desta aspiração. O Brasil ainda persiste na rota de uma *educação seletiva*, para usar expressão usual da visão político-educacional de Anísio Teixeira.

A ideia de uma educação escolar excludente está fortemente enraizada no estatuto colonial da educação. Desde sempre, tem sido esta uma característica da história da educação do país: o patrocínio estatal a uma forma hierarquizada, seletiva e de exclusão sócio-cultural de segmentos no modo de oferta de escolaridade. Realidade que se estende até o século XIX, quando começam as sinalizações de uma Educação orientada à luz de um plano nacional de educação. Há de se reconhecer que até então, permanecia ausente o princípio norteador de sistema de ensino. Importa dizer que continuava a prevalecer a noção vaga de organização de oferta educacional através de redes de escolas compartmentalizadas.

Em 1932, com o aparecimento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, estruturado sob o conceito de uma nova escola, de natureza, pública,

laica e universal, com visibilidade de educação inclusiva e de organização sistêmica, começa a ser reavaliado o isolamento das redes escolares e os problemas daí decorrentes.

Em 1934, o legislador recepcionou a ideia dos **Pioneiros da Educação Nova**. À União, caberia estabelecer o Plano Nacional de Educação, com viés na responsabilidade de sua coordenação e fiscalização da sua execução. Porém, o golpe de 1937 interromperia este processo, somente retomado na década de 1960, agora, sob a *influência da lógica de incubadoras de planejamento estatal para o desenvolvimento*, como anota CARNEIRO (2010: 34).

## **O PNE na CF de 1988 e na LDB de 1996**

A Constituição de 1988 recupera a ideia de um Plano Nacional de Educação de caráter inclusivo e mandatório. Detentor de três características fundantes:

- **Fixado em lei;**
- **Maior tempo de duração;**
- **Articulador dos diferentes níveis de ensino;**

Como consequência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB (Lei nº 9.394/1996) atribui à União o dever de elaborar o Plano Nacional de Educação/PNE, em colaboração com Estados e Municípios.

Pelo exposto até aqui, constata-se que, com mais de cinco séculos de história e 194 anos de independência, o Brasil registra, verdadeiramente, apenas dois Planos Nacionais de Educação. Um, com vigência de 2001 a 2010 e outro, com vigência de 2014 a 2024. Ambos, com vulnerabilidades, em sua formulação nacional e em sua formulação em nível de Estados e Municípios.

## **O intervalo entre o PNE 1 e PNE 2 é tocado através de programas**

Com o tempo de vigência do PNE-1 esgotado em 2010 e com o PNE-2 passando a vigorar só em junho de 2014, o país ficou o período de três anos e meio sem plano de educação, o que significa ter-se operado a educação nacional através de programas e, não, de políticas. Prouni, Fies, PROINFANCIA, PROJOVEM, PNTE, Pronatec, PROFORMAÇÃO, PNLD, e mais dezenas de iniciativas de ocasião, marcadas todas elas pela a ausência do princípio de irradiação sistêmica, configurando um amplo cenário do que Celso Furtado denominava de *Fantasia Organizada*.

Este fator negativo, ao lado da ausência de uma avaliação rigorosa dos processos e resultados do PNE-1, encorparam um conjunto de fatores

desfavoráveis aos resultados previstos agora, nas metas do PNE em vigor. Antes, porém, convém destacar que programas encorpam soluções, mas não superam desafios crônicos e deficiências históricas. Não por outra razão, Paes de Barros (2015) afirma que “educação é desafio maior que pobreza”.

Antes de qualquer coisa, objetivo específico, a educação escolar cuida da vida e do futuro, da cidadania e projeta a nação, garantindo às pessoas o *pleno desenvolvimento humano, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho* (LDB, art. 2º). Esta compreensão edificante levou Hannah Arendt a pensar a educação como um processo dinâmico entre a preservação da tradição e do patrimônio humano e as transformações das novas gerações do mundo: “a educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele. É também onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las aos seus próprios recursos”, ponderava a filósofa.

Neste horizonte, conduzir a *educação escolar* (LDB, art. 1º, § 1º) com base em **plano de educação**, cumprir suas diretrizes e acompanhar, avaliando, a execução de suas metas é dever do Estado, do Parlamento e da sociedade inteira, como forma de garantir que a nação DESDE SEMPRE se torne *contemporânea do futuro*.

## **Introdução ao PNE 2014-2024**

### **PNE 2 como eco do PNE 1**

O Plano Nacional Educação (PNE 2014-2024) encontra-se no primeiro ano de execução de suas metas e estratégias. Tempo, portanto, de avaliação e de contabilidade de resultados.

No Brasil, a experiência administrativa de diferentes governos tem alimentado, como já destacado, a propensão da substituição de políticas por programas. É esta a grande “ameaça que paira sobre o atual PNE”.

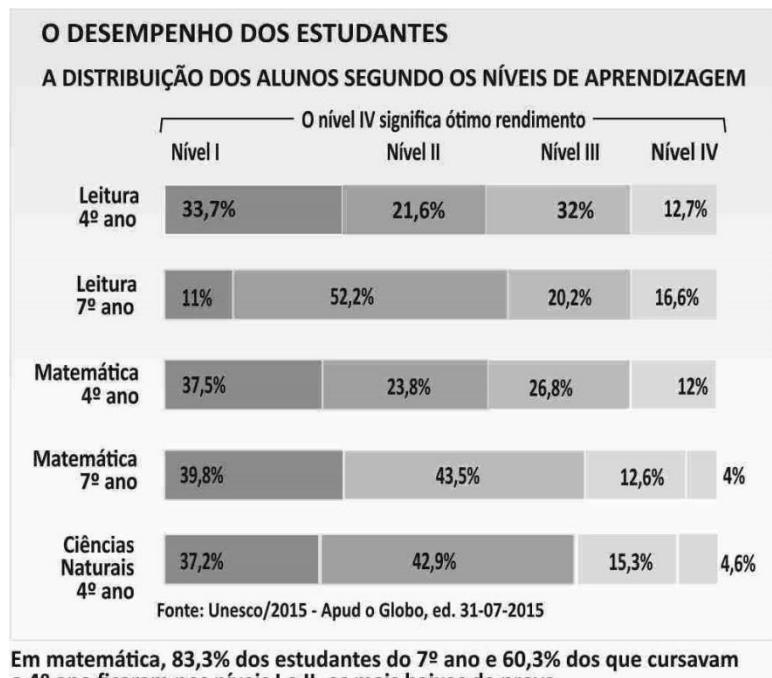
O insucesso do PNE-1 deixou a lição de que a viabilidade do PNE-2 dependeria de uma compreensão de convergência harmônica e de unidade de comprometimento de execução de suas metas em escala nacional, regional e local. Desafio imenso! Dentre tantas dificuldades que se identifica, destaca-se, o contexto político e econômico do país, que não contribui para a superação dos obstáculos de natureza federativa. Por isso, a saída é reforço de negociação.

O pano de fundo nacional da educação é a sua qualidade, que é crítica. Por longo tempo, se acreditou que os problemas da educação brasileira eram a

falta de escola, as crianças fora da escola e currículos descontextualizados. Mas nas 2 (duas) últimas décadas, percebeu-se que as crianças vão à escola em sua grande maioria, no entanto, aprendem muito pouco e, com muita frequência, ao se aproximar a adolescência, abandonam a escola. Estas constatações reforçam a convicção de que investir em infraestrutura, é importante, tendo em vista, que estudo de Infraestrutura Escolar e Aprendizagens da Educação Básica Latino-americana, divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), constatou que a falta de bibliotecas, computadores, laboratórios de ciências, auditórios e quadras de esportes nas escolas, entre outros itens da infraestrutura escolar prejudica a aprendizagem dos estudantes da América Latina. No entanto, apesar da infraestrutura ser fator integrante do processo de ensino-aprendizagem, não há dúvida, que é muito importante e necessário, investir em elementos qualificadores do Ensino Aprendizagem, todavia a melhoria da qualidade do Ensino é mais urgente e necessária.

O baixo desempenho dos alunos brasileiros no Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Terce), da Unesco na América Latina e Caribe, confirma a fragilidade de nossa educação. Foi avaliada a performance de 134 mil alunos do ensino fundamental de 15 países, numa escala de I a IV, em que, quanto maior, melhor a classificação. A maioria dos alunos brasileiros posicionou-se nos níveis mais baixos da avaliação, como se pode verificar:

**Gráfico 1**



Não se pode negar que, embora haja movimentação das esferas técnico-administrativas, as metas do PNE previstas para implementação nos anos de 2015 e 2016 ficaram prejudicadas, com baixo percentual de execução,

devido entre outros problemas, o da interrelações políticas dos entes federados.

As previstas para o primeiro ano (2015) tiveram limitada execução plena, com riscos que podem levar ao descumprimento dos próximos limites temporais fixados para metas à vista. Diversos organismos internacionais (Pnud, Unesco), anotam que “o cumprimento de ordenamentos legais da educação impõe um processo de planejamento articulado e negociado que respeite as determinações temporais, concentrando os focos etapa a etapa e, desta forma, evitando a diluição de estratégias por tempos mais alongados” (*apud* CARNEIRO, 2015:129).

Olhando o contexto atual de oferta educacional e, ainda, os alinhamentos de ações executivas de metas do PNE em 2015, constata-se um vazio representado pela irrealização de metas vencidas e, também, o prenúncio de vazio decorrente da ampliação dos riscos de metas a vencer. O PNE, prioridade do Estado, nas palavras do Ministro Mercadante, deixou de ser prioridade do governo.

O PNE não é um receituário, antes, é um estuário de diretrizes, metas e estratégias, assentadas em direitos. Por isso, no tempo preciso impõem-se algumas pré-condições: harmonização entre plano nacional e os planos subnacionais, ação de suprimento concreto e adequado da União, mecanismos de financiamento apropriados, referenciais nacionais de qualidade negociados, fixação de parâmetros para definição do custo aluno-qualidade e um compreensivo Sistema Nacional de Educação. No entanto, não se pode defender que somente quando assegurado, sob condição de pré-existência ao PNE, o conjunto destes elementos, mesmo que com a alegação de estruturantes e recorrentes, se poderá dar o ritmo apropriado e em execução plena, ao PNE. Se assim o for, estará declarado o seu desmonte!

Por se tratar de fixado em lei, não há como desconsiderar que o PNE é um **plano decenal**, com imposição de cronologia de metas. O descumprimento ou o adiamento dessas representa uma forma dissimulada do seu descarte parcial. Não igualmente razoável dizer que os principais programas do governo já atendem as metas do PNE, sequer a grande parte delas. Os programas são escolhas de governo, enquanto as metas são políticas de Estado, necessariamente alinhadas com o Art. 214 da Carta Magna. Este aspecto é uma característica fundamental de referência por si só e constitui a rota inafastável de percurso do Estado na materialização da educação como direito social. O PNE 1 falhou neste compromisso e o PNE 2 vai às soltas nesta mesma direção.

Esta esteira de preliminares constitui o trabalho e o foco das preocupações compactadas neste relatório, estruturado em 2 segmentos. O primeiro, centrado na agenda que envolve a movimentação parlamentar da

Subcomissão de Acompanhamento e Monitoramento do PNE; o segundo concentra-se em buscar uma visão implicativa e, por vezes, projetiva. Ambos os segmentos prendem-se ao entendimento das atribuições fiscalizadoras do Parlamento, nos termos da Constituição Federal e do Art. 5º, inc. II, do PNE.

## **Passos e compassos de execução das metas do PNE previstas para 2015**

O adequado acompanhamento, monitoramento e avaliação do processo de implementação do conjunto de metas e estratégias do PNE requereu, da Subcomissão constituída, olhar analítico, direto sob o ponto de vista legal, sistêmico e operativo do ano de 2015, e um olhar reflexivo, diligentemente projetivo, viabilizador sobre as metas do ano de 2016. Este aspecto diligencial antecipador volta-se para três desserviços tradicionalmente prestados à educação nacional.

O primeiro encorpado no comumíssimo descumprimento de prazos legais no âmbito da educação; o segundo volta-se para evitar um tipo de ocorrência empírica que não distingue *o fazer do quase fazer no campo da educação* (MAC, 2015), criando-se a situação típica do ilusionismo do meio dever estatal, da oferta de escola para todos, sem a indispensável garantia do padrão de qualidade (CF, art. 206, Inc. VII) e o terceiro e último desserviço à educação é consequência dos dois primeiros já citados, representado por uma espécie de esterilidade da norma. Quando isto acontece, cria-se uma forma dissimulada de cumprimento da lei, abrindo-se espaço marginal para um número incessante de portarias, decretos, resoluções e programas multiplicados. Estes operam em substituição às políticas de Estado. Estabelece-se um cenário típico de igualdades artificiais, ferindo-se o princípio fundante do estado democrático de direito, segundo o qual todos são iguais perante a lei (CF, art. 5º).

A educação escolar (LDB, Art. 1º § 1º) não pode ser um caminho patrocinado pelo Estado para o aprofundamento das desigualdades sociais. Por isso, o mestre Anísio Teixeira já afirmava que *As democracias (...) não podem prescindir de uma sólida educação comum (...) de currículo completo e dia letivo integral, destinada a preparar o cidadão nacional e o trabalhador ainda não qualificado, e, além disto, estabelecer a base igualitária de oportunidades, de onde irão partir todos, sem limitações hereditárias ou quaisquer outras, para os múltiplos e diversos tipos de educação semi-especializada e especializada (...)* (1977: 78).

## **Barreiras a serem vencidas para implementação inicial das metas e estratégias do PNE**

Nos termos do art. 214 da Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação tem envergadura de política de Estado. Neste sentido, a sua

viabilidade executória, de diretrizes, metas e estratégicas, pressupõe a coexistência de fatores indutores, que são a sua trindade estruturante de implementação. São eles:

- A- Definição legal do regime de colaboração (Art. 7º)
- B- Definição legal e institucional do Sistema Nacional de Educação (Art. 13)
- C- Definição legal do Custo Aluno Qualidade (Meta 20, Estratégia 20.6)

Esta trindade conceitual é a bússola não só para um posicionamento adequado de formas compartilhadas de financiamento da educação com qualidade, mas também para distensionar o debate entre esferas de poder, e, desta forma, viabilizar a instituição de instâncias proativas de negociação e de cooperação. Como assinala Martins (2011:16-17) a distribuição de competências na esfera da educação é, portanto, algo que tem a ver com o equilíbrio do pacto federativo. A aplicação, por parte da União, no ensino superior é uma decorrência da distribuição de competências da Federação. Tal fonte é para manutenção e desenvolvimento do ensino. A União deve financiar o sistema federal de ensino cujo predomínio é das instituições de ensino superior (Art. 211, § 1º, CF).

Desta forma, não é no desempenho de sua função própria que a União precisa de atenção redobrada, mas sobretudo, no ensino básico. Destaco a importância de sua função supletiva e redistributiva, com alocação de mais recursos. A União tem como função própria organizar e financiar a universidade pública e sua rede de educação profissional e como função supletiva apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios com base em suas necessidades educacionais e em um custo aluno que considere todos os insumos educacionais que requer o ensino de qualidade. Assim, a União haverá de cumpri-las simultaneamente, reservando para cada qual fontes orçamentárias distintas.

Essa trindade são turbinas de acionamento dos sistemas de empuxo do PNE. Porém, até hoje, estes três vetores estratégicos permanecem indefinidos sob o ponto de vista legal. Tal circunstância simula avanços e gera intermináveis questionamentos e adiamentos no cumprimento dos prazos. Situação que afronta o PNE, cujo art. 7º, reforçado pelo §1º, é impositivamente cabal quando diz que os entes atuarão em *regime de colaboração*, e os gestores adotarão *medidas governamentais visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano*.

A ausência destes três indutores estruturadores da cooperação interfederativa no campo da educação escolar, agravada pelo não cumprimento de prazos para elaboração dos Planos de Educação de Estados e Municípios,

ocasionou uma conduta coletiva de dispersão de esforços, possivelmente a partir de uma visão equivocada de cumprimentos de normatividade meramente formal.

A história da educação do país revela que, como o Estado brasileiro não deu resposta a estes três desafios no PNE 1 e os reitera no PNE 2, continuarmos em ritmo de marca-passo. Por esta razão, há uma sensação geral de que em todas as regiões do país, a execução das metas pontuais de 2015, e os desdobramentos das de 2016 encontram-se em atraso.

Isso em função da falta de maior rigor no cumprimento dos prazos pelas instâncias competentes.

Imaginou-se que a “assistência técnica” oferecida sob a forma de disponibilização de um roteiro como instrumento de orientação a Estados e Municípios, e o acompanhamento dos procedimentos de elaboração dos planos, necessariamente garantiria a condição de todos os Planos Prontos. Apesar de se considerar como positivo, que boa parte dos municípios e estados atualmente estão com planos prontos e o cumprimento parcial da meta. O prazo de conclusão de todos os planos em um ano de vigência do PNE não foi cumprido, e este é o critério de avaliação da Subcomissão, o cumprimento ou não no prazo da meta em sua totalidade. De fato, na data fatal de fechamento dos planos (26-06-2014), apenas 3 (três) estados estavam com seus planos prontos e aprovados pelas respectivas assembleias e só 2,8% dos municípios tinham planos concluídos e 0,8% planos aprovados pelas Câmaras Municipais. Em novembro de 2015, a situação ainda permanecia pendente, com Estados e Municípios em posição de descumprimento de prazo, como se pode constatar exatamente em 17/11/2015:

#### **Quadro 1**

|  |
|--|
| <b>▪ Com lei sancionada:</b>   |
| > RR > RS > PR > MS > MT > GO > DF > TO > RO > AC > AM > PA > AP > MA > ES > SE > PE |
| Total: 17 estados+DF   |
| <b>▪ Com projeto de lei enviado ao legislativo:</b>                                  |
| > SC > SP > RN > MG > CE   |
| Total: 5 estados.  |
| <b>▪ Com projeto de lei aprovado:</b>  |
| > PI   |

Total: 1 estado.

- Municípios com Lei sancionada: 5.360.

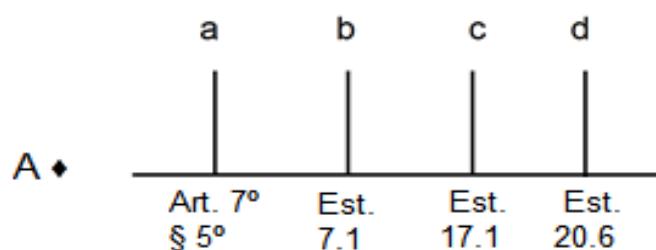
Fonte: <http://pne.mec.gov.br>

## 1º ano de PNE: 10 metas/estratégias não cumpridas e apenas 04 cumpridas

### Gráfico 2

O gráfico 2, mostra as metas e estratégias de 2015 do PNE cumpridas dentro do prazo: Criação de instância de negociação, de fórum permanente e de definição da metodologia para implantar o CAQi.

### Metas do PNE cumpridas dentro do prazo - junho/2015



A/a – Criação de A/a instâncias de negociação e cooperação interfederativa.

A/b – Estabelecimento das diretrizes para a educação básica e implantação da base nacional comum curricular, mediante pactuação interfederativa.

A/c – Constituição de fórum permanente para acompanhamento do piso salarial -----nacional do magistério.

A/d – Estudos para implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

A/a – Criação de instâncias de negociação e cooperação interfederativa

- **Registro relevante 1**

- Referência legal: PNE/Art. 7º, § 5º.

*Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

Os espaços de negociação federativa fazem parte do regime de colaboração, e são necessários para coexistência coordenada e descentralizada dos sistemas de ensino. Para tanto, impõe-se a criação de Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre os entes federados e ainda o Fórum Permanente de acompanhamento da atualização progressiva do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos termos da Estratégia 17.1. Ambas as instâncias foram instituídas pelo Ministério da Educação em 24/06/2016. A primeira através da Portaria nº 619/2015 e a segunda, pela Portaria nº 618/2015. Todavia, a Portaria nº 619/2015 determinou que a Instância se reuniria pelo menos duas vezes por ano para tratar do PNE, mas não há notícia de que isto esteja ocorrendo. A instância também acompanharia os trabalhos permanentes do Fórum Permanente de atualização do piso, no entanto, essa discussão tem ocorrido de forma fragmentada e com poucos avanços concretos.

O PNE (art. 7º, § 6º e 7º) prevê, também, a criação de instâncias permanentes de negociação em cada Estado e seus municípios. O quadro mostra o funcionamento limitado delas nos estados.

**Quadro 5**

| Criação e funcionamento de instância permanente de negociação<br>Estado/Município ou Órgão de Articulação Correspondente. |   |        | Número de Municípios por Região e por Estado e percentual de Municípios que negociaram a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação, sobretudo, a partir da Lei do PNE. |                             |      |
|---|---|--------|--|-----------------------------|------|
| Regiões/Estados   |   | Região | Nº de Municípios   | Nº de Municípios por Estado | %    |
| <b>&gt; Norte</b>   |   |        | <b>&gt; Norte</b>  |                             |      |
| •• Rondônia   | X |        | 449  | PA > 144                    | 0,8  |
| •• Acre   | X |        |  | TO > 139                    | 0,6  |
| •• Amazonas   | X |        |  | AM > 62                     | 4,8  |
| •• Roraima  | X |        |  | RO > 52                     | 1,8  |
| •• Pará   | X |        |  | AC > 22                     | 12,2 |
| •• Amapá  | X |        |  | AP > 16                     | 0,6  |
| •• Tocantins  | X |        |  | RR > 15                     | 1,4  |
| <b>&gt; Nordeste</b>  |   |        | <b>&gt; Nordeste</b>   |                             |      |
| •• Piauí  | X |        | 1794   | PI > 224                    | 3,6  |
| •• Ceará  | X |        |  | CE > 184                    | 10,8 |
| •• Rio Grande do Norte  | X |        |  | RN > 167                    | 2,4  |
| •• Paraíba  | X |        |  | PB > 223                    | 8,8  |
| •• Pernambuco   | X |        |  | PE > 185                    | 4,6  |

|                          |   |  |                          |  |          |      |
|--------------------------|---|--|--------------------------|--|----------|------|
| ●● Alagoas               | X |  |                          |  | AL > 102 | 0,8  |
| ●● Sergipe               | X |  |                          |  | SE > 75  | 1,6  |
| ●● Bahia                 | X |  |                          |  | BA > 417 | 8,4  |
| <b>&gt; Sudeste</b>      |   |  | <b>&gt; Sudeste</b>      |  |          |      |
| ●● Minas Gerais          | X |  |                          |  | MG > 583 | 12,6 |
| ●● Espírito Santo        | X |  |                          |  | ES > 78  | 10,2 |
| ●● Rio de Janeiro        | X |  |                          |  | RJ > 92  | 8,4  |
| ●● São Paulo             | X |  |                          |  | SP > 645 | 14,4 |
| <b>&gt; Sul</b>          |   |  | <b>&gt; Sul</b>          |  |          |      |
| ●● Paraná                | X |  |                          |  | PR > 399 | 6,2  |
| ●● Santa Catarina        | X |  |                          |  | SC > 295 | 6,8  |
| ●● Rio Grande do Sul     | X |  |                          |  | RS > 497 | 8,6  |
| <b>&gt; Centro Oeste</b> |   |  | <b>&gt; Centro-Oeste</b> |  |          |      |
| ●● Mato Grosso do Sul    | X |  |                          |  | MS > 79  | 2,4  |
| ●● Mato Grosso           | X |  |                          |  | MT > 141 | 4,4  |
| ●● Goiás                 | X |  |                          |  | GO > 246 | 3,8  |
| ●● Distrito Federal (*)  | X |  |                          |  | DF > 1   | -    |

(\*) **Cidades Satélites** Fonte: Enlace/Multimeios, Associações de Municípios, Federações Estaduais de Municípios, Regiões de Ensino, Superintendências Regionais de Ensino e Representações Estaduais da Undime.

## Recomendação 1

Urgenciar a inversão desta tendência sob pena do PNE perecer por falta de implementação concreta de suas metas essenciais, previstas no art. 214 da CF, replicadas no PNE, a saber:

- I. Erradicação do analfabetismo.
- II. Universalização do atendimento escolar.
- III. Melhoria da qualidade do ensino.
- IV. Formação para o trabalho.
- V. Promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

## • Registro relevante 2

- Referência legal: PNE/Meta 7, Estratégia 7.1

*Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;*

A iniciativa tomada pelo MEC, no caso da Estratégia 7.1 do PNE, de cuidado antecipatório é um exemplo altamente positivo, e deveria ter sido feito

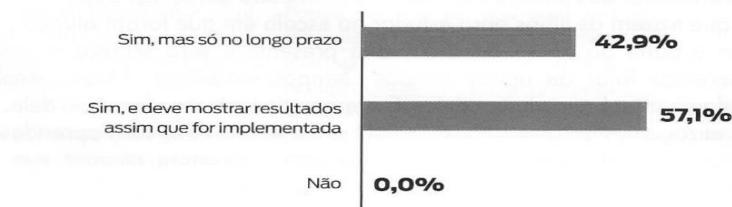
em relação às outras metas e estratégias do PNE. A norma da Base Nacional Comum Curricular entrará em vigor no 2º ano de vigência do PNE.

Destaque-se aqui o alto e declarado interesse dos professores pela disponibilização da BNC, conforme ENQUETE abaixo:

## Gráfico 6

### Base Nacional Comum

O objetivo da Base Nacional Curricular Comum (BNCC), em elaboração pelo Ministério da Educação (MEC), é estabelecer os elementos fundamentais que precisam ser ensinados a todas as crianças e adolescentes e, com isso, reduzir as desigualdades educacionais entre as cidades e regiões brasileiras. Ao estabelecer esses pontos fundamentais, você acredita que a Base poderá melhorar a educação brasileira?



**Fonte:** Revista Educação. Ano 19 – Nº 225, janeiro de 2016.

A estratégia 7.1 manda “estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local”.

A base nacional comum tem desdobramentos nas estratégias 2.1 e 3.2, que tratam da elaboração de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem para os alunos do ensino fundamental e médio, que deve ser elaborada em colaboração com os entes federados, e submetida à consulta pública e, depois ser encaminhada ao CNE. Com prazo para implantação no segundo ano de vigência do PNE.

A versão preliminar da BNC está sob consulta desde 16 de setembro de 2015. O prazo encerrou em 15 de dezembro de 2015. O texto divulgado é fruto do trabalho de um comitê de assessores e de 116 especialistas de todas as unidades da federação, gestores de redes das redes estaduais de Educação e de 35 universidades e dois institutos federais, este grupo é dividido por área, componente curricular e etapa (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio).

De acordo com o MEC, os elaboradores da BNC levaram em conta os currículos já existentes em todo o país, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (CNE), as leis educacionais e os documentos produzidos nas Conferências Nacionais de Educação (Conae).

A consulta pública teve objetivo de promover ampla discussão do conteúdo e dos princípios propostos com os profissionais da educação, alunos, sociedade e famílias, após análise das sugestões, o MEC apresentará proposta final para a Base Nacional Comum Curricular. Vale destacar que este tema vem sendo considerado bastante polêmico, as críticas mais frequentes são:

Sigilo de nomes dos especialistas elaboradores do projeto básico da BNC; viés ideológico na BNC, com falhas estruturais e conceituais nas áreas de História, desprezo pelos fundamentos da civilização europeia e privilégio pelos da africana e ameríndia; Língua Portuguesa: falta de definição sobre a complexidade dos textos a serem trabalhados, lidos e entendidos por alunos de cada etapa; “escanteamento” dos autores nacionais consagrados, e uso de gramática somente a partir do 3º ano do Ensino Fundamental; Matemática: estudo tardio de conceitos relevantes como fração, com previsão de ensino somente no 4º ano do Ensino Fundamental, especialistas recomendam contato com o tema já na pré-escola; Carga Horária: distribuição arbitrária do: critério do tempo curricular, ficando 60% para os conteúdos de Educação Geral e 40% para os temas regionais. O que fere tendência mundial que é exatamente ampliar a carga horária da Educação Geral, com ênfase em Língua Pátria, Matemática, Ciências, Línguas Modernas, compreensão e uso dos sistemas simbólicos das diferentes linguagens como meios de organização cognitiva da realidade pela constituição de significados, expressão, comunicação e informação.

Cumpre, ainda, destacar que o MEC afirmou que os 10 milhões de sugestões, devem ser submetidos a confronto público de opinião, o que certamente contribuirá para o aprimoramento da proposta.

## **Recomendação 2**

Trata-se, na verdade, de assunto-desafio que merecem, da parte do MEC, negociação rápida, mas que busque contemplar de forma urgente e resolutiva as sugestões propostas.

## **Registro relevante 3**

- Referência legal: PNE/Meta 17, Estratégia 17.1

*Constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;*

Esta providência legal tem enorme poder de irradiação sobre todo o processo de acompanhamento e avaliação qualificada do cumprimento das metas do PNE, considerando que o piso salarial e carreira docente é binômio inafastável de alicerçamento da qualidade da educação escolar. O Fórum foi criado através da Portaria MEC nº 618, de 24 de junho de 2015.

A valorização do Piso poderá ser uma forma de impulsionar o prestígio das Licenciaturas, atrair novos talentos ao magistério e estimular profissionais e professores da educação básica a buscarem a pós-graduação. Para tanto, é fundamental que sejam hospedados nos Planos de Carreira, a previsão de licenças remuneradas, fórmulas múltiplas de incentivo profissional, além de desenvolver plano estratégico das necessidades de formação em nível local, regional e nacional destes profissionais.

A Lei do Piso (lei nº 11.738/2008) estabelece que o Piso terá reajuste anual, com o parâmetro da variação no valor anual mínimo por aluno, definido pelo (FUNDEB). Embora nos últimos anos, o salário-base dos professores tenha tido um crescimento real de 46,5%, este profissional representa importante papel na chamada *economia do conhecimento*. Ainda há vários estudos (Tavares, 2013; Machado, 2014) que apontam rebaixamento crescente do salário dos professores brasileiros em relação a outros profissionais do mercado de trabalho. Desta forma, os estudos profissionais do mercado de trabalho precisam ser ampliados para que esses profissionais conquistem a recuperação do piso, uma vez que o valor inicial do piso em 2008 foi muito baixo. Neste sentido, o MEC tem posição estratégica na coordenação dos planos de carreira docente e desses estudos de reconceituação.

Outro problema são os reincidentes relatos dos Estados e Municípios da dificuldade em cumprir com o reajuste anual do Piso. O fato deve se agravar, pois os parâmetros atuais do FUNDEB são considerados insuficientes como resposta à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

### **Recomendação 3**

Que sejam amplamente divulgados os trabalhos em curso do Fórum, inclusive tornando públicos os parâmetros utilizados para o acompanhamento da atualização progressiva do Piso Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

## Registro relevante 4

- Referência legal: PNE/Meta 20, Estratégia 20.6

*No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ;*

O Custo Aluno-Qualidade/CAQ constitui um dos conceitos legais mais exigentes, do ponto de vista da sua composição essencial, uma vez que deve se considerar, todos os insumos que emolduram o padrão de qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades, mas também as implicações relacionais na formulação das normas de cooperação e das regras de financiamento.

### **O PNE prevê na meta 20, quatro estratégias vinculadas ao CAQ:**

- A 20.6 determina a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) até 2016;
- A 20.7 dispõe sobre a implementação do CAQ como parâmetro de financiamento;
- A 20.8 determina o prazo de três anos para a definição do CAQ;
- A 20.10 estabelece que a União deverá, na forma da lei, complementar os recursos financeiros necessários à implantação do CAQi/CAQ, em ajuda aos entes que não conseguirem atingir o valor definido.

O prazo de implantação do CAQi é junho de 2016. Por isso, cabe monitorar este importante dispositivo do PNE. Neste sentido, foram realizadas várias audiências públicas para debater o assunto com várias entidades com: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Fórum Nacional de Educação (FNE).

Na ocasião, o MEC informou que havia sido constituído um grupo de trabalho, previsto pela portaria 459/2015, com representantes do INEP, FNDE, SASE e SEB para elaborar estudos sobre a definição de metodologia e implementação do CAQi/CAQ e os mecanismos de complementação da União aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e CAQ. Pela Portaria ficou estabelecido prazo interno de 120 dias, ou seja, até 12 de setembro de 2015 para o grupo entregar o relatório final ao MEC. Em visita à

Comissão de Educação, no dia 11/11/2015, o Ministro da Educação, Aloísio Mercadante, anunciou que, em breve, voltaria à Câmara dos Deputados para apresentar a proposta do MEC para este tema do PNE.

Em 19/11/2015, a Comissão de Educação, por meio do Requerimento nº 118/2015, dos Deputados Leo de Brito (PT/AC) e Moses Rodrigues (PPS/CE), realizou nova audiência pública, a fim de que fossem apresentados e discutidos os “Estudos sobre os Critérios da Metodologia da Implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi e Custo Aluno Qualidade – CAQ”. Nessa ocasião, a representante da SASE/MEC, Flávia Nogueira, informou que o Grupo de Trabalho já entregou ao MEC o relatório final. Mas, segundo ela, o documento sistematiza estudos, resgata o contexto histórico do desenvolvimento do conceito e aponta um mecanismo possível para a implantação do CAQi e do CAQ nos prazos do PNE. A ideia é que o relatório final subsidie um amplo debate a ser coordenado pelo Ministro. O prazo de 120 dias da tarefa já venceu (12 de setembro), porém, o resultado permanece em compasso de espera.

Os demais convidados da Audiência Pública foram unâimes na conclusão de que, sem um aporte adicional de recursos à educação, será praticamente impossível avançar na implantação do CAQ.

Sob o ponto de vista do tempo, causa enorme preocupação o alongamento do tempo para uma definição preliminar do CAQi.

O Custo Aluno Qualidade Inicial às vésperas do vencimento do prazo da entrega da metodologia, ainda não tivemos de fato ciência da metodologia que ficou de ser apresentada pelo MEC, conforme informação dada em uma audiência pública que realizamos na Subcomissão para debater a metodologia. A informação é que ela tinha sido concluída e que seria entregue ao então Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, mas que até então não tomamos conhecimento da metodologia. O que sabemos através da discussão do relatório do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional é que foi criado o conceito de Valor Aluno Ano (VAA), o que nos preocupa, pois esta nomenclatura desconsidera a ampla discussão do CAQi e CAQ, que trabalha com conceitos que superam o que está sendo posto pelo MEC, que é o valor aluno, sendo que o ideal não seria um conceito de um valor por aluno, mas sim, o valor de um aluno com qualidade.

Em 2015, a Pátria Educadora deixou de realizar parte significativa dos custos de programas estratégicos do governo na área de educação. Só para ilustrar, a previsão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – R\$ 2,95 bilhões para o atendimento a 151 mil escolas, em 2015, apequenou-se na liberação, chegando só a R\$ 1,8 bilhão para 112 mil escolas. Por outro lado, a previsão de 60 mil escolas do ensino fundamental em tempo integral, em 2015, avançou apenas 651 escolas, chegando a 85.651 no total. Como já dito em

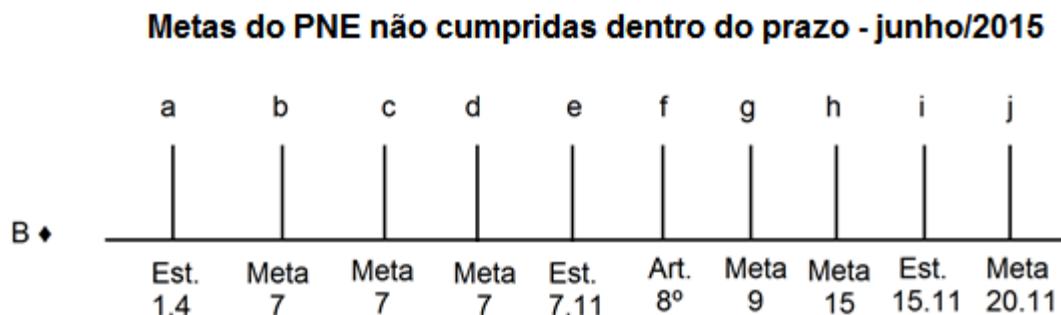
outra parte deste Relatório, o orçamento do MEC sofreu um corte inicial de R\$ 9,4 bilhões. Além disto, as prioridades informadas estão restritas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e à construção da Base Nacional Comum Curricular. A penúria é tamanha que as escolas públicas do Brasil estão enfrentando dificuldade para atender ao pedido do próprio MEC para o encaminhamento de sugestões sobre a BNC, pois as escolas não contam com o apoio tecnológico da internet que opera na velocidade média de 3% do que é considerada adequada pelo MEC, isso na região urbana. “Ela é de 2.3 Mb/s, enquanto o ideal seriam 78 Mb/s”. Assunto que deve ser tratado com prioridade, se quisermos escolas de qualidade. Enquanto as escolas não contam com banda larga adequada, o governo tem imobilizados, segundo a Anatel, R\$ 19,4 bilhões de reais no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

#### **Recomendação 4**

Abreviar maximamente a proposta final de parâmetros de composição do CAQi, dar adequação e visibilidade crescente ao financiamento da educação e reduzir riscos da não implantação do CAQi em 2016, como estabelecido no PNE.

No gráfico 3, por outro lado, posicionam-se ações de intervenção direta no desempenho dos alunos, na sala de aula e, sobretudo, reinvenção da escola como um espaço fundamental de “formação para a cidadania. A escola assim concebida é um ambiente de busca, construção, diálogo e confronto, prazer, desafio, conquista de espaço, descoberta de diferentes possibilidades de expressão e linguagens, aventura, organização cidadã, afirmação da dimensão ética e política de todo processo educativo”. (Candau,2000: 15).

#### **Gráfico 3**



- B/a – Estabelecimento de normas para consulta pública de demanda por creches.
- B/b,c e d – Fomento à qualidade da EB para alcance das médias nacionais do Ideb.
- B/e – Desempenho dos alunos no PISA.
- B/f – Elaboração dos Planos de Educação por Estados, DF e Municípios.

- B/g – Elevação da taxa de alfabetização.
- B/h – Garantia da política nacional de formação dos profissionais da educação.
- B/i – Implantação da política nacional de formação continuada para os profissionais não-docentes.
- B/j – Aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional.

## Registro relevante 5

➤ Referência legal: PNE/Meta 1

*Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;*

A ampliação da oferta de creches e a universalização da pré-escola, etapas de composição da educação infantil são obrigações submetidas a comando constitucional. O seu descumprimento, portanto, constitui falta gravíssima. Os programas Brasil Carinhoso e Proinfância, de âmbito nacional, são suficientes apenas parcialmente para atender a determinações do PNE. Os aludidos programas de expansão de oferta por creches e pré-escolas já vem há anos sem satisfazer a demanda, e precisam ser redimensionados com urgência. Ademais, 38% dos municípios conceitual e oferecem creches como meros ambientes de assistência social.

Em outras palavras, não há, como assinala Kramer (2013: 63), suficiente clareza da parte da maioria dos municípios brasileiros sobre “como pensar a articulação entre educação e cuidado das crianças pequenas, seus processos de construção como seres humanos em diferentes contextos sociais, sua cultura, suas capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais”.

Por esta razão, a estratégia 1.9, do PNE aponta a necessidade de *estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação aos profissionais da educação, para garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas com avanços no ensino-aprendizagem às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos.* O contingente da população brasileira na faixa etária de 0 a 3 anos é expressivo. Este fato é duplamente preocupante. De um lado, pelo grande número de crianças sem creche em todos os Estados da federação e, de outro, pelo expressivo número de crianças que mesmo em creches, não recebem educação infantil de qualidade.

## Quadro 4

• Distribuição percentual da população de 1 a 4 anos por região.

|         |              |     |
|---------|--------------|-----|
| Brasil  |              | 5.3 |
| Regiões | Norte        | 6.8 |
|         | Nordeste     | 5.8 |
|         | Sudeste      | 4.9 |
|         | Sul          | 4.8 |
|         | Centro Oeste | 5.5 |

IBGE/Síntese de Indicadores Sociais - 2015

**Gráfico 4**



Fonte: IBGE/Pnad.

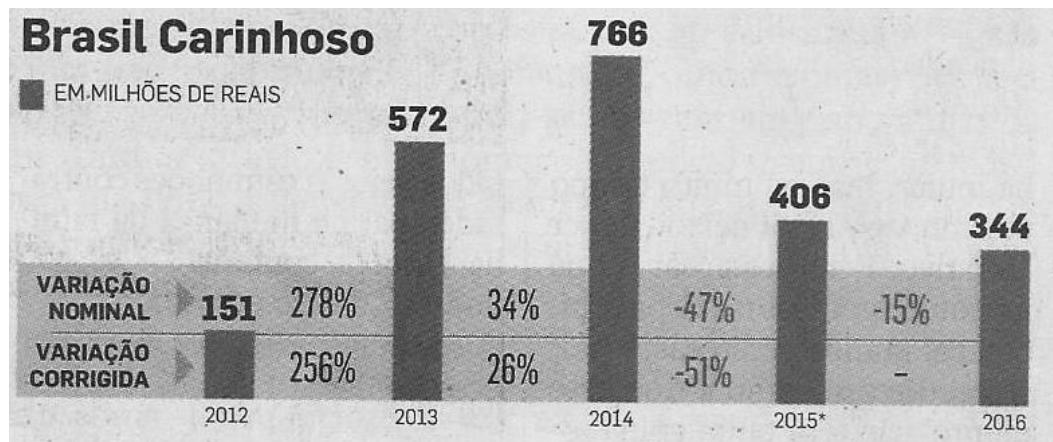
**Recomendação 5**

Considerada a situação de atendimento educacional ainda insuficiente da população de 0 a 3 anos e a inexistência do cumprimento de normas e prazos para a definição de mecanismo de consulta pública da demanda das famílias por creches, é imperioso um esforço redobrado do MEC de coordenar ações intensas e adequadas para definir a oferta qualificada de creches e da universalização da pré-escola em todo o território nacional. Há que se definir também, políticas mais precisas e objetivas, respeitando a diversidade de contextos e de dimensão de demanda por creches. As crianças inseridas em programas de desenvolvimento da primeira infância revelam quocientes de inteligência mais altos e melhorias no raciocínio prático, além de melhores padrões de comunicação e disponibilidade à leitura.

O problema das creches no Brasil tem que ser tratado pelo Estado, sobretudo, como uma questão republicana. Há de se reconhecer que o Estado brasileiro tem sido displicente com o tratamento das políticas públicas da educação infantil. A exemplo, do Programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012,

importante para o setor, mas que vem sofrendo restrições no volume de recursos nos últimos dois anos, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 5**



**Fonte:** Apud O Estado de São Paulo ed. de 08 de fevereiro de 2016, com dados cedidos pelos Ministérios, IBGE e Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

Ou seja, a melhor forma de enfrentar fenômenos de repetência de séries e abandono da escola é cuidar da educação infantil. Na prática, importa dizer que creche é, TAMBÉM, uma questão do MEC, pois é uma política pública de Estado.

#### **Registro relevante 6**

➤ Referência legal: PNE/Meta 7

*Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:*

| IDEB                                       | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|--|------|------|------|------|
| <i>Anos iniciais do ensino fundamental</i> | 5,2  | 5,5  | 5,7  | 6,0  |
| <i>Anos finais do ensino fundamental</i>   | 4,7  | 5,0  | 5,2  | 5,5  |
| <i>Ensino Médio</i>                        | 4,3  | 4,7  | 5,0  | 5,2  |

A ausência dos resultados das médias do Ideb para as duas etapas de Ensino Fundamental e, ainda, do Ensino Médio, para o aferimento do cumprimento das metas previstas para 2015 frustra a possibilidade de viabilizar o monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, cujo resultado poderia servir de termômetro da qualidade da Educação Básica e também de fomento. Tão importante quanto produzir informações sobre a qualidade do ensino é disseminá-las com a sociedade, sistemas de ensino, escolas, gestores e legisladores e, não menos importante, socializá-las com escolas e professores. Sem estas providências, não se gerarão insumos para o planejamento da educação e as soluções apresentadas não passarão de discursos desprovidos de efeito.

### **Recomendação 6**

Cumprimento rigoroso das **datas de avaliação nacional** e divulgação dos resultados harmonizada **ano a ano**, de acordo com as datas do PNE. Os resultados do Ideb e do Pisa devem constituir elementos de importância ímpar para a avaliação e definição de alternativas voltadas para mudanças nos sistemas de ensino, visando a uma elevação da qualidade, eficiência, relevância e equidade social.

### **Registro relevante 7**

- Referência legal: PNE/Meta 7, Estratégia 7.11

*Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:*

| <i>PISA</i>   | <b>2015</b> | <b>2018</b> | <b>2021</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <i>Média dos resultados em matemática, leitura e ciências</i> | 438         | 455         | 473         |

As considerações feitas em relação à não publicação dos resultados do Ideb e de seus efeitos negativos sobre o conjunto de ações de monitoramento e acompanhamento das metas do PNE aplicam-se, igualmente, à ausência dos resultados do PISA.

O Pisa é aplicado para alunos a partir do 7º ano, e tem rebate decisivo no lastreamento da formação acadêmica do estudante. Por outro lado, infelizmente, o Ensino Médio, como destaca MAC (2012:16) “funciona divorciado do conceito de educação básica e descolado das necessidades básicas de aprendizagem de seus alunos (...). Sem educação básica universalizada estaremos fora da sociedade do conhecimento e de uma convivência planetária em igualdade de condições para avançar no âmbito do eixo educação, cultura e civilização planetária. Isto significa que a educação básica tem que ter qualidade social, o Ensino Médio tem que ter alta qualidade acadêmica e a escola pública de Ensino Médio tem que funcionar com todas as condições para preparar o aluno para exercer a cidadania, para o trabalho e para prosseguir os estudos posteriores.

Em outros termos, os resultados das avaliações do IDEB e do PISA são referências essenciais para se aquilatar o padrão de educação disponibilizado aos brasileiros. Além disso, o Pisa possibilita comparação de performance acadêmica do aluno brasileiro da educação básica com a de alunos de outros países filiados à organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que congrega 34 países, além da parceria de 30 outros países e territórios, incluindo o Brasil. Com avaliação trienal em **leitura, matemática e ciências** – focos de referência pontual do PNE.

É verdade que, no conjunto total do Pisa 2003/2012, o Brasil foi o país que mais avançou em pontos, no entanto, a pontuação de origem do Brasil era muito baixa. Os quadros que seguem, apontam a linha de evolução do Brasil, no Pisa:

#### Quadro 6

| RESULTADOS DO BRASIL NO PISA   |              |              |              |              |              |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                | PISA<br>2000 | PISA<br>2003 | PISA<br>2006 | PISA<br>2009 | PISA<br>2012 |
| Número de alunos participantes | 4.893        | 4.452        | 9.295        | 20.127       | 18.589       |
| Leitura                        | 396          | 403          | 393          | 412          | 410          |
| Matemática                     | 334          | 356          | 370          | 386          | 391          |
| Ciências                       | 375          | 390          | 390          | 405          | 405          |

Fonte: OCDE e Inep

#### Quadro 7

| RESULTADOS DE MATEMÁTICA DO PISA            |
|---|
| Edições de 2003 a 2012, países selecionados |

|               | <b>PISA<br/>2003</b> | <b>PISA<br/>2012</b> |
|---------------|----------------------|----------------------|
| Brasil        | 356                  | 391,5                |
| México        | 385,2                | 413,3                |
| Portugal      | 466                  | 487,1                |
| Coreia do Sul | 542,2                | 553,8                |
| Espanha       | 485,1                | 484,3                |
| EUA           | 482,9                | 481,4                |
| Uruguai       | 422,2                | 409,3                |
| Finlândia     | 544,3                | 518,8                |

**Fonte:** OCDE e Inep

### **Recomendação 7**

Há extrema necessidade na divulgação clara e na transparência de assuntos relevantes do PNE. Como: motivos da não publicação dos resultados de avaliação da Educação Básica, informando com esclarecimentos à sociedade em geral e aos sistemas de ensino em particular; recursos aplicados em educação e resultados comparados e consolidados do rendimento dos alunos e da qualidade do ensino através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

### **Registro relevante 8**

➤ Referência legal: PNE/Art. 8º

*Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.*

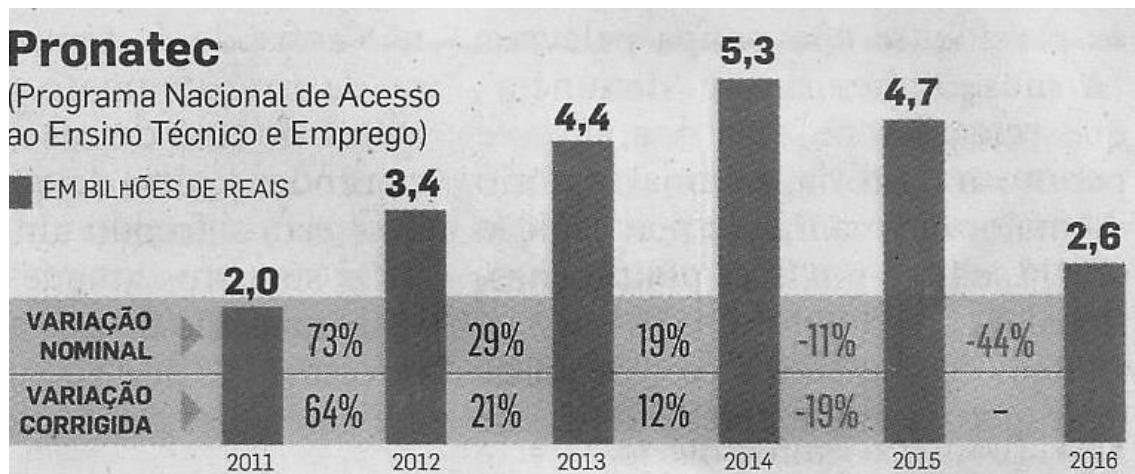
A não apresentação por Estados e Municípios dos seus respectivos Planos de Educação em **tempo hábil** – 1 (um) ano, trará inúmeros desdobramentos, como: não cumprimentos de metas previstas para 2015 e alargamento do espaço para possível descumprimento das metas fixadas para 2016 e dos anos subsequentes.

Um exemplo ilustrativo foi o corte de investimentos da União no orçamento do MEC de R\$ 10,5 bilhões, em 2015, correspondente a 10% do orçamento da pasta. Exatamente no ano em que a presidente da República escolheu o slogan *Pátria Educadora* como lema de seu segundo mandato. Houve cortes em programas, pagamentos atrasados e trocas de ministro. O que gerou impossibilidade de os entes federados – sobretudo, Estados e

Municípios – cumprirem plenamente as questões de financiamento das metas do PNE para 2015.

Basta lembrar o que ocorreu com um dos programas, carro-chefe do governo, o Pronatec, como revela o gráfico abaixo:

**Gráfico 7**



**Fonte:** MEC/SETEC.

Em 2015, estados e municípios tiveram acesso restrito aos recursos voluntários do MEC, via programas do FNDE. Tal circunstância é altamente preocupante, primeiramente, porque todo o PNE está montado sobre uma linha de tempo anual, porém, com concentração nos cinco primeiros anos, como se pode verificar:

**Quadro 8**

Linha de tempo dos ordenamentos do PNE dos 5 primeiros anos de vigência:

| 1º ano            | 2º ano                     | 3º ano             | 4º ano          | 5º ano            |
|-------------------|----------------------------|--------------------|-----------------|-------------------|
| * Art. 7º, § 5º   | * Art. 5º, § 2º            | * Meta 7           | * Art. 5º, § 3º | * Meta 7          |
| * Art. 8º         | * Art. 9º                  | - Estratégia 7.21  | * Art. 6º, § 2º | - Estratégia 7.2  |
| * Meta 1          | * Art. 11, § 1º, Inc I, II | * Meta 12          |                 | * Meta 13         |
| - Estratégia 1.4  | * Art. 13                  | - Estratégia 12.19 |                 | - Estratégia 13.8 |
| - Estratégia 1.16 | * Meta 1                   | * Meta 18          |                 | * Meta 20         |
| * Meta 3          | - Estratégia 1.6           | - Estratégia 18.1  |                 |                   |
| * Meta 7          | * Meta 2                   |                    |                 |                   |
| - Estratégia 7.11 | - Estratégia 2.1           |                    |                 |                   |
| * Meta 9          | * Meta 3                   |                    |                 |                   |
| * Meta 19         | - Estratégia 3.2           |                    |                 |                   |
|                   | * Meta 4                   |                    |                 |                   |
|                   | - Estratégia 4.14          |                    |                 |                   |
|                   | * Meta 15                  |                    |                 |                   |

|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégia 19.1</li> <li>- Estratégia 19.3</li> <li>* Meta 20</li> <li>- Estratégia 20.11</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégia 15.11</li> <li>* Meta 17</li> <li>- Estratégia 17.1</li> <li>* Meta 18</li> <li>- Estratégia 18.3</li> <li>- Estratégia 18.5</li> <li>* Meta 19</li> <li>* Meta 20</li> <li>- Estratégia 20.6</li> <li>- Estratégia 20.9</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Meta 20</li> <li>- Estratégia 20.8</li> </ul> |  |  |
|---|---|--|--|--|

Outro aspecto preocupante é que, excluídas as capitais e os 40 municípios com mais de 500 mil habitantes, 57% dos municípios não contaram com mecanismos apropriados para realizar consulta sistemática aos educadores e à sociedade civil.

Não por acaso, um estudo comparativo de 100 (cem) Planos de Educação de pequenos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (com menos de 50 mil habitantes) revelaram **o uso de um modelo padrão**, com diferenças pouco marcantes em seu conteúdo (Enlace, 2015). Modelo que teria se inspirado no Documento-Base do MEC/Caderno de Orientações, disponível no site Planejando a Próxima Década.

Aqui, cabe destacar a alta relevância do princípio legal da corresponsabilidade da União, através da atuação do MEC que deve ser contínua e consistente para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas dos entes federados, dentro do critério harmonização/contextualização. A autonomia dos sistemas de ensino não pode ser usada como argumento para justificar o MEC a atuar somente naquilo que lhe convém, dentro da especificidade de programas de governo. Assistência técnica e financeira é comando constitucional de aplicação permanente, cabendo ao MEC marcar presença sempre que houver necessidade, e isso faltou.

## Recomendação 8

Tem que haver um compromisso pactuado em cuidar diligentemente do cumprimento de todas as metas do primeiro quinquênio de vigência do PNE para garantir, **maximamente**, o êxito, sob o ponto de vista de política pública.

Pois, os primeiros cinco anos são basilares para assegurar os requisitos legais, complementares, as condições, procedimentos e rotas operativas para o atingimento pleno e regular das 20 metas do PNE. Neste sentido, recomenda-se, à área de educação dos governos em todas as esferas federativas, que anunciem as agendas de planejamento para o ano seguinte, com foco nas marcações temporais do PNE e na execução das metas para cada ano. Em outros termos, implante-se oficialmente e se divulgue a toda a sociedade, com

aguda intensidade, em cada estado e em cada município, a AGENDA ANUAL DO PNE. Neste sentido, o apoio das instâncias competentes do MEC e das Secretarias de Estado da Educação é imprescindível.

O retardamento na elaboração dos Planos de Educação não pode ser mais alongado, sob pena de o PNE perder a função de instrumento legal para calçar a ação de planejamento decenal articulado dos três entes federados, no período 2014-2024. Em sendo assim, deve-se urgenciar a finalização dos Planos de Educação, para evitar restrições no campo da assistência técnica e financeira (recursos voluntários).

### **Registro relevante 9**

➤ Referência legal: PNE/Meta 9

*Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.*

O problema do analfabetismo no Brasil passa pelo contido percurso das políticas e dos programas adotados até hoje para seu enfrentamento. No campo das razões mais remotas do analfabetismo, estão as deficiências quantitativas da expansão do ensino, do rendimento interno deficiente do sistema escolar e a marginalização econômica como fonte de discriminação social. À luz destes três fatores, o analfabetismo vai resistindo ao tempo e tem sido difícil e lenta a sua reversão mesmo comparativamente a países da América Latina.

Pode-se, por conseguinte, afirmar que o analfabetismo constitui um desafio histórico para o Brasil. É bem verdade que tem havido uma retração significativa nestas duas últimas décadas, no entanto, em ritmo bem mais lento do que se esperava. As taxas ainda são altas em relação à população com mais de 30 anos, e em regiões como a Nordeste, com 16,9% de população analfabeta (PNAD/2014). O analfabetismo precisa ser contido através de diferentes políticas públicas, sobretudo porque a crise econômica tende a diminuir o número de jovens nas escolas. Este fato produzirá um problema adicional crônico e desafiador: a expansão da distorção idade/série. Como observado por Oliveira (2005:85), *lidar com a distorção entre idade e série requer uma forte colaboração entre os sistemas de ensino estadual e municipal. Talvez o problema só seja resolvido quando toda educação for municipal, já que as prefeituras terão controle total do Fundef e receberão os benefícios de um investimento maior por aluno matriculado. As distorções entre idade e série, fazem parte de um complexo mais amplo de questões,*

entre as quais a definição de programas escolares, expectativas e responsabilidades das escolas e dos diretores, estrutura de incentivos, etc. A menos que essas questões sejam tratadas simultaneamente, as tentativas diretas de lidar com o fluxo, só vão gerar resultados limitados. Pois enquanto a expansão predominar como lema da política educacional, as escolas e os professores não se sentirão incentivados a melhorar ou assegurar qualidade.

O índice de analfabetismo divulgado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014, identificado pelo IBGE, mostra uma taxa estimada de 8,3% de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais anos, o que significa 2,5 milhões de pessoas analfabetas a menos, em relação a 2001. Há, porém, uma incidência deslinear chocante, como se pode verificar:

**Quadro 9**

| ESTADO              | Nº DE MUNIC. (2014) | POPULAÇÃO (2014) | POPULAÇÃO (% DO TOTAL) (2014) | ANALF. (%) (2014) |
|---------------------|---------------------|------------------|-------------------------------|-------------------|
| Acre                | 22                  | 790.101          | 0,39                          | 14,6              |
| Alagoas             | 102                 | 3.321.730        | 1,64                          | 21,7              |
| Amapá               | 16                  | 750.912          | 0,37                          | 6                 |
| Amazonas            | 62                  | 3.783.743        | 1,91                          | 7,3               |
| Bahia               | 417                 | 15.126.371       | 7,46                          | 14,9              |
| Ceará               | 184                 | 8.842.791        | 4,36                          | 16,7              |
| Distrito Federal    | 1                   | 2.852.372        | 1,41                          | 3,2               |
| Espírito Santo      | 78                  | 3.885.049        | 1,92                          | 6,6               |
| Goiás               | 246                 | 6.523.222        | 3,22                          | 7,1               |
| Maranhão            | 217                 | 6.850.884        | 3,38                          | 19,9              |
| Mato Grosso         | 141                 | 3.224.357        | 1,59                          | 7,8               |
| Mato Grosso do Sul  | 79                  | 2.619.657        | 1,29                          | 7,2               |
| Minas Gerais        | 853                 | 20.734.097       | 10,23                         | 7,6               |
| Pará                | 144                 | 8.073.924        | 3,98                          | 10,5              |
| Paraíba             | 223                 | 3.943.885        | 1,95                          | 18,2              |
| Paraná              | 399                 | 11.081.692       | 5,47                          | 5,3               |
| Pernambuco          | 185                 | 9.277.727        | 4,58                          | 15,3              |
| Piauí               | 224                 | 3.194.718        | 1,58                          | 19,7              |
| Rio de Janeiro      | 92                  | 16.461.173       | 8,12                          | 3,7               |
| Rio Grande do Norte | 167                 | 3.408.510        | 1,68                          | 17,1              |
| Rio Grande do Sul   | 497                 | 11.207.274       | 5,53                          | 4,4               |
| Rondônia            | 52                  | 1.748.531        | 0,86                          | 8,5               |
| Roraima             | 15                  | 496.936          | 0,25                          | 9,9               |

|                |      |             |        |      |
|----------------|------|-------------|--------|------|
| Santa Catarina | 295  | 6.727.148   | 3,32   | 3,5  |
| São Paulo      | 645  | 44.035.304  | 21,72  | 3,7  |
| Sergipe        | 75   | 2.129.574   | 1,09   | 16,9 |
| Tocantins      | 139  | 1.496.880   | 0,74   | 12,2 |
| Brasil         | 5570 | 202.768.562 | 100,00 | 8,5  |

**Fonte:** MEC/Inep.

Oliveira (id.,ib.), ressaltando a relevância da aprendizagem dos alunos como prioridade, e, ainda, a precedência da alfabetização no rol das incumbências primeiras da escola, anota que, *nas escolas públicas do Brasil, esse aprendizado fica muito limitado pela incapacidade de alfabetizar o aluno da primeira série. Sem esta base sólida, os alunos terão dificuldades para prosseguir nos próximos anos escolares. A menos que todas as escolas garantam que todos os alunos saiam alfabetizados com fluência adequada ao fim do primeiro grau, a educação do Brasil verá aumentar o abismo entre os alunos mais ricos e os mais pobres.*

Segundo a Linha de Base do MEC, a variação percentual da taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais de idade variou 2,9 pontos percentuais entre 2008 e 2013. Essa evolução lenta demonstra o desafio contido na meta 9, que determina o atingimento de uma taxa de alfabetização de 93,5% ainda em 2015. Segundo a PNAD/2014, a taxa atual é de 91,7%.

### **Recomendação 9**

O Governo em todas as esferas, nacional, estadual e municipal deve acelerar conjuntamente as políticas e ações de enfrentamento ao analfabetismo, com estratégias especiais às áreas de maior incidência de pessoas analfabetas, e a União deve atuar sob a forma de cooperação técnica seletiva para não retardar mais o alcance da metade 2015. E este assunto deve ser um dos temas prioritários para a Subcomissão em 2016.

### **Registros relevantes 10 e 11**

- Referências legais: PNE/Meta 15 e Estratégia 15.11

#### **Meta 15**

*Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE**, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível*

*superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.*

### ***Estratégia 15.11***

*Implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;*

A política nacional de formação dos profissionais da educação, diferentemente do que tem ocorrido no Brasil ao longo do tempo, somente assumirá rumos sólidos nos aspectos, conceitual e prático, se tratada na dupla dimensão da **formação inicial** e da **formação continuada**, mesmo porque uma está dentro da outra. Na prática educativa, a experiência tem revelado que o que não inicia bem deixa lacuna difícil de preencher e de superar para continuar bem. Com efeito, a formação docente longe de ser um processo estanque e congelado, requer uma continuada reconstrução teórico-prática cotidiana, o que exige desses profissionais e, sobretudo, do professor, uma postura problematizadora sobre o seu ensinar e sobre os seus ensinantes. Diante disso, é necessária uma formação articulada dos trabalhadores da educação e daqueles dedicados ao magistério diretamente, com fundamento “na possibilidade de reelaboração permanente dos conhecimentos”.

A formação dos profissionais justifica-se sob o argumento da sociedade do conhecimento, assunto que constitui agenda política central em todo mundo.

No passado, os professores eram sujeitos profissionais responsabilizados por registros do conhecimento na sala de aula. Hoje, a realidade é de constante mudança e adaptações. Como assinala Garcia (2011:288), está em jogo a *formação de outro modelo de professor e, para isso, a política curricular e o currículo são artefatos fundamentais*. Privilegiando e excluindo saberes do processo de profissionalização, distribuindo-os em séries temporais, ao longo da duração do curso do aluno, estabelecendo competência, atribuições e responsabilidades nos processos de formação, instituindo distinções e visões acerca do ensino e da aprendizagem, o currículo consagra uma política de espacialização do conhecimento e institui relações de poder – saber que capacitam os sujeitos diferentemente para ação e a participação no mundo. As políticas educacionais e da formação docente instauram uma luta pela educação das sensibilidades e da consciência.

É precisamente à luz desta compreensão de inovar processos e práticas na formação dos professores e dos profissionais da educação, que toda a legislação brasileira atual do campo educacional, incluindo a lei do PNE, tem centralizado este tema.

Em 2015, encerrou-se o prazo de implantação para dois dispositivos do PNE que tratam da formação dos profissionais da educação. O Ministério da Educação elaborou uma proposta de Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, estabelecido pelo Decreto nº 6.755/2009, e colocou o documento sob consulta pública. As sugestões vão subsidiar a elaboração de uma política que fortaleça o regime de colaboração entre os entes federados, sem esta articulação, dificilmente as estratégias traçadas no PNE para essa meta poderão ser viabilizadas. É salutar reconhecer que foi medida democrática abrir o tema para o debate, mas o mais importante será o tratamento que será dado as contribuições oferecidas pelos profissionais da educação. É importante que o Ministério faça essa avaliação e a disponibilize às instâncias de monitoramento como elemento para reflexão e ação.

Um conjunto de entidades manifestou-se sobre este tema por meio de Nota Pública divulgada em 09/08/2015. São elas: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação (Anfope), Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir). Dentre as conclusões da Nota destacamos as sugestões:

- 1. Indica a necessidade que sejam mantidos o fomento, financiamento e apoio às Instituições de Ensino Superior públicas.*
- 2. Solicita a garantia do cumprimento da Meta 15, que visa assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior na área de conhecimento em que atuam.*
- 3. Destaca a importância da formação de profissionais do magistério ser realizada prioritariamente em universidades públicas.*
- 4. Enfatiza a relevância de conceber a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica a partir da inter-relação entre formação inicial e continuada, condições de trabalho e valorização e que tenha planos de carreira atrativos.*

A formação do professor é condição essencial para que ele desempenhe a atividade docente em todas as etapas e modalidades. É, também, um requisito indispensável ao exercício profissional no âmbito dos sistemas de ensino, em atividades correlatas e, ponto de partida referencial para refundar parâmetros de carga horária e salário docente, questões que nos desigualam fortemente dos países da OCDE, como podemos constatar:

#### **Quadro 10**

| Atuação do professor por ano | Semanas de trabalho nas escolas - fundamental I | Semanas de trabalho nas escolas - fundamental II | Dias de trabalho nas escolas - fundamental I | Dias de trabalho nas escolas - fundamental II | Salário em início de carreira |
|------------------------------|---|--|--|---|-------------------------------|
| OCDE                         | 38  | 37   | 183  | 182   | US\$ 27.730<br>(R\$ 109.174)  |
| Brasil                       | 42  | 42   | 203  | 203   | US\$ 12.000<br>(R\$45.600)    |

**Fonte:** Education at a Glance 2015 – OCDE.

Certamente um dos pontos estratégicos do PNE é a refundação curricular dos cursos de licenciatura e o estímulo à renovação pedagógica com práticas contextualizadas (Estratégia 15.6).

Sobre este ponto específico, destaca-se o passo dado pelo Conselho Nacional de Educação com a elaboração da Resolução CNE/MEC nº 2, de 01/07/2015, que “define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada”.

### **Recomendações 10 e 11**

Considerada a relevância do tema, é importante que o Governo possibilite ampla participação à consulta para conferir a ela maior envergadura e consistência. Sobretudo, considerando-se que a formação para o magistério é “uma política pública ligada ao desenvolvimento do país”, como é considerado que são modelos em educação, caso dos principais países da Europa, e os países nórdicos, Japão e Coreia do Sul.

No tocante à formação continuada, o Brasil precisa construir “outros” caminhos, possibilitando a reelaboração permanente do conhecimento, mantendo a vitalidade cognitiva e profissional, diante das emergentes demandas da educação.

Sugiro à **Subcomissão** audiência pública para debater em que medida a Política Nacional proposta pelo MEC e a nova Resolução do CNE atenderão às necessidades de formação dos profissionais da educação básica, o grau de aplicabilidade das medidas e que inconsistências e equívocos enfrentarão nos caminhos atuais da formação.

### **Registro relevante 12**

- Referência legal: PNE/Meta 20, Estratégia 20.11

*Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;*

O art. 5º do PNE explicita que a execução e o cumprimento das metas do PNE serão objeto de monitoramento contínuo, com a participação de diversos entes institucionais. Acrescenta, o art. 7º, § 1º, que caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no PNE. Nesta perspectiva, já em 2010, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) assim se pronunciava: “Para isso, torna-se pertinente a criação de uma **Lei de Responsabilidade Educacional** que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais, em caso de descumprimento dos dispositivos legais, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado”. (Documento Final, p. 30).

Em 16 de junho de 2015, foi constituída a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, da Deputada Professora Raquel Teixeira, e apensados, que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. Na verdade, houve uma retomada dos trabalhos iniciados na legislatura anterior para tratar da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), prevista na estratégia 20.11 do PNE. Desde então, foi realizada uma série de audiências públicas. Em 29/10/2015, o relator Deputado Bacelar apresentou parecer com substitutivo ao conjunto das propostas em tramitação conjunta.

O relatório recebeu sugestões do MEC acatadas pelo relator em uma nova versão apresentada por ele em 27/04, mas, em função de algumas alterações, foi solicitada a retirada de pauta para apropriações das mudanças.

Como já destacado, a LRE foi tratada, no âmbito das deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae/2010 e 2014) como proposição complementar ao PNE. Não obstante, há ainda muito dissenso sobre a ideia de responsabilizar os gestores educacionais pela qualidade da educação. A começar pela complexidade em definir que conceito de qualidade servirá de base para verificação dessas responsabilidades. Há um amplo debate entre os gestores educacionais que defendem que a qualidade não seja restrita somente a avaliações ou índices derivados, mas que também sejam consideradas as dimensões relativas a insumos e aos processos.

Outro ponto que merece realce é a oportunidade de tratar este tema como lei específica. Algumas propostas, apresentadas durante audiências públicas na Câmara, advogam que o tema seja tratado na normatização do Sistema Nacional de Educação e da regulamentação do regime de colaboração previsto na Constituição, porque essa legislação disporia sobre – a repartição de atribuições federativas e a repactuação das bases de financiamento.

### **Recomendação 12**

Apoiada pela sociedade civil organizada e pelos educadores, a Lei de Responsabilidade Educacional apresenta-se como caminho para reduzir os riscos de uso indevido dos recursos da educação. A lógica parece palmar: se há um dever (dever de educar), há um direito (direito à educação), e, na eventualidade de alguém deixar de cumprir ou o fazer de forma indevida, deverá ser legalmente responsabilizado. Por esta linha de evidência, impõe-se como urgente a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional.

### **Registro relevante 13**

- **Curvatura dos orçamentos da educação no primeiro ano de execução de metas do PNE**

#### **Ano de Referência: 2015**

Comparativamente aos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil foi o país que mais investiu em educação na última década. O crescimento ultrapassou os 200%. O investimento total do país em relação ao produto interno bruto/PIB atingiu 6,1%, com o investimento direto na ordem de 5,3%, porém o montante representa apenas um terço da média dos países da OCDE.

O Ministro Aluísio Mercadante, afirmou em 2013, no Fórum Estadão Brasil Competitivo, em São Paulo, que “Na última década, o orçamento do MEC cresceu 205,7%, ao passar de R\$ 33,3 bilhões em 2003 para R\$ 101,86 bilhões em 2013. Apesar dessa ampliação orçamentária, a educação brasileira precisa de ainda mais recursos”.

A meta do PNE estabelece o dever do Estado de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto-PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB no final do decênio. Além de fixar que sejam asseguradas dotações orçamentárias nas leis e planos orçamentários dos entes federativos, **art. 10:**

*“O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*

*serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução”.*

É pertinente, portanto, a preocupação do Parlamento com a correlação entre as metas e iniciativas estabelecidas na proposta de Plano Plurianual PPA 2016-2019, nos termos do PL nº 06/2015-CN.

Os objetivos do PPA2016-2019, devem ser reproduzidos ano a ano nas dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos créditos adicionais.

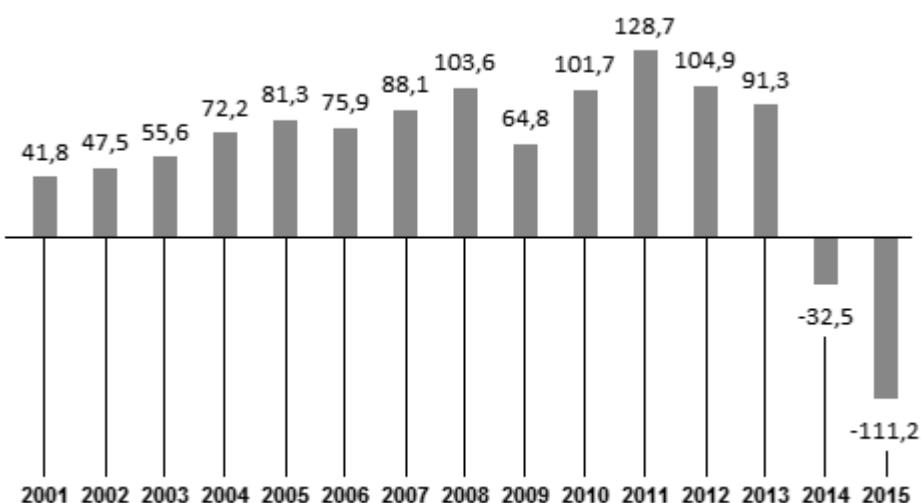
No campo da educação escolar (LDB, art. 1º, § 1º), o ano de 2015, deprimamente para a Educação, foi o ano de crise econômica e de uma redução inaceitável dos investimentos em educação, fatores que desmobilizaram o mote de PÁTRIA EDUCADORA, no primeiro ano de implementação do PNE.

Tanto é assim que o Governo Federal, Estados, Municípios e empresas estatais fecharam o ano com um rombo de R\$ 111,2 bilhões em suas contas, o equivalente a 1,88% do PIB. Consumava-se, desta forma, o pior desempenho das contas públicas desde 2001, como se pode constatar:

#### **Gráfico 8**

#### **Contas públicas têm o pior resultado fiscal da série histórica**

Em bilhões de reais



**Fonte:** Banco Central

Este quadro teve repercussão direta e forte na oferta de educação pública e em suas operações. Basta recordar o comprometimento agudo de

programas como Pronatec, Prouni e Ciências sem Fronteiras, além de outros que sofreram **escassez de recursos**, como o **MAIS EDUCAÇÃO**, que se volta para a oferta de Escolas de Tempo Integral, além do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transfere verbas diretamente para as unidades de ensino. Também, atrasaram as Bolsas de Programas de Iniciação à Docência e de Alfabetização. Tudo isto constituiu e constitui um feixe de fatores relevantes e inconcebíveis pela redução drástica de recursos supostos por todos mais volumosos no âmbito da pátria educadora. Falamos da falta de recursos para financiar os programas existentes e para financiar o que deveria passar a ser feito adicionalmente, sob o prisma das determinações do PNE. Vale lembrar, ainda, que, neste caso, não se trata de uma decisão conduzida pela vontade dos entes federados, mas de obrigação constitucional que aponta regime de colaboração compulsória da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 211). Olhando-se a execução do orçamento federal de 2015, a União teve conduta de retração na educação em geral e, sobretudo, nos encargos financeiros da educação básica.

As metas 10 e 20 do PNE constituem um dos eixos de viabilidade e de sustentação qualificada da Lei. Ao mesmo tempo, porém, apresentam-se como um dos seus grandes desafios seja pela crise econômica que o país enfrenta, seja pelas incertezas do Pré-sal. Ao lado disto, há uma dificuldade intrínseca à questão que é acompanhar e monitorar a porcentagem do **investimento público direto** em educação em relação ao Produto Interno Bruto/PIB. Sob a ausência de um indicador próprio de acompanhamento, recorre-se a indicadores auxiliadores.

Dados atualizados até 31 de dezembro de 2015 revelam que a União gastou R\$ 12 bilhões com o Fies em 2015, portanto, 16% menos do que os R\$ 13,7 bilhões de 2014.

A par deste declínio na linha de execução do financiamento da educação em geral, há de se destacar, outrossim, a “corrida” de famílias com filhos na Rede Privada de Ensino para a Rede pública. Pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência em junho de 2015, mostra que das famílias entrevistadas 13% transferiram seus filhos para a rede pública. No Rio de Janeiro, há registro de um aumento de 11,12% na matrícula de alunos oriundos de escolas privadas. Na Bahia, o Colégio de Aplicação Anísio Teixeira afirmou que 60% das matrículas atuais é de alunos egressos de escolas privadas.

A realidade ora apontada revela que, na prática, a crise econômica repercutiu fortemente e de forma negativa no alinhamento de execução das metas do PNE fixadas para 2015. Primeiro, porque a União deixou de aportar MAIS recursos para a educação básica, e segundo porque, mesmo com aporte menor, o contingente de matrículas de alunos aumentou. No Brasil, as contas da educação apresentam recorrente contradição. Enquanto os recursos

crescem cada ano no orçamento setorial, simultaneamente uma porção menor dos recursos é, **efetivamente**, gasta.

Isto ocorreu nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, nos dois períodos do governo de Luís Inácio Lula da Silva e no atual governo Dilma Rousseff. Nos quatro anos de gestão do atual governo, o MEC gastou **efetivamente** só 77% do dinheiro disponível, média menor do que a execução de fato do orçamento total da União, que foi de 88% no período.

O MEC afirma: “Só pode haver pagamento mediante a entrega efetiva do produto/serviço por parte do fornecedor”. Ou seja, o nível de empenho foi elevado. Vários estudos, porém, apontam que o MEC tem gasto menos que o dinheiro disponível. Constatação que decorre de dados analisados a partir da plataforma Mosaico, criada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV – DAPP), com base em informações extraídas do Siga Brasil, sistema do Senado de acesso à execução do orçamento.

Em síntese, o ano de 2015 não contou **verdadeiramente** com o orçamento federal/2015 para a área de educação. Fato que mereceu três observações pertinentemente relevantes, a saber:

- Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional Pelo Direito À Educação: “Pensamos no início que a Pátria Educadora significaria o cumprimento do PNE dentro do primeiro mandato, mas o cumprimento neste ano foi ruim (...). O motivo foi o ajuste fiscal excessivo. O próprio governo impediu a realização de seu lema”.
- Aléssio Costa Lima, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime): “Muitos programas federais foram interrompidos. Os municípios foram conduzindo até onde foram capazes de arcar com as despesas. Mas alguns não tiveram condições e foram parando como, por exemplo, o Mais Educação. Os alunos foram prejudicados por não terem continuidade nas atividades”.
- Moaci Alves Carneiro, diretor do Encontro de Laboratórios de Cidadania e Educação (Enlace): “O PNE prescreve metas mais avançadas em termos de quantidade e de qualidade do ensino. Em 2015, não foram alocados recursos adicionais para a educação básica. A União faltou e os Estados e Municípios falharam. Sem isto, os resultados esperados se transformaram em expectativas desesperadas”.

Tanto em relação à União, como a Estados e Municípios, obrigações idênticas devem se alinhar no Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais. Como houve desencontro entre os tempos de elaboração dos Planos de Educação e o de elaboração das leis orçamentárias, Estados e Municípios operaram o financiamento de educação, na perspectiva

genérica da oferta de educação obrigatória à luz dos dispositivos de manutenção e desenvolvimento do ensino (Lei nº 9.394/1996-LDB, art. 70).

Em consequência, em um cotejo das metas dos PPAS com as dos respectivos Planos de Educação, direcionadas a 2015, percebeu-se esmaecida a existência de uma linha direta de correspondência das unidades de medida e nos índices adotados”.

### **Recomendação 13**

A União e os entes subnacionais devem urgenciar providências para estreitar a sintonia e a sincronia entre as diretrizes orçamentárias de seus Planos Plurianuais, os Planos anuais e seus Planos de Educação para o rigoroso cumprimento do estabelecido no art. 10 do PNE. Há necessidade de uma crescente vigilância das instâncias técnicas de fiscalização neste sentido.

### **Financiamento e dotações orçamentárias compatíveis com os Planos de Educação**

#### **➤ Ano de Referência: 2016**

Em relação ao documento enviado pelo Poder Executivo para apreciação do Congresso Nacional, a proposta de PPA 2016-2019 assinala a mensagem:

*“A expansão das oportunidades educacionais é essencial para a estratégia de desenvolvimento do país. Por isso, a perspectiva de uma Pátria Educadora perpassa todas as dimensões do PPA 2016-2019 e vai bem além da oferta de serviços educacionais. A educação não se inicia nem se encerra no ambiente escolar. Assim, é preciso que o Estado, a sociedade e a família gerem as condições necessárias para que todos os cidadãos desenvolvam as disposições fundamentais para o aprendizado e o conhecimento. Não é suficiente construir uma escola de qualidade sem enfrentar a realidade material e simbólica da pobreza e da desigualdade. É no desafio de redução das desigualdades que se delineia a estratégia para o desenvolvimento de uma Pátria Educadora.”*

Na proposta de PPA figura o programa 2080 – Educação de qualidade para todos, tem o valor global de R\$197.174.567.000 e o valor de referência, R\$ 200.000.000.

**TABELA 1**  
**PPPA 2016-2019: PROGRAMAS VINCULADOS À EDUCAÇÃO**

| PROGRAMA  | Valor 2016<br>(R\$) | Valor 2017-2019<br>(R\$) |
|---|---------------------|--------------------------|
| <b>2080 - Educação de Qualidade para Todos</b>                          | <b>47.361.400</b>   | <b>149.813.167</b>       |
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social                                | 45.633.187          | 144.665.249              |
| Recursos Extraorçamentários   | 1.728.213           | 5.147.918                |
| <b>2109 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação</b> | <b>39.342.152</b>   | <b>134.951.621</b>       |
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social                                | 39.342.152          | 134.951.621              |
| <b>TOTAL GERAL</b>  | <b>86.703.552</b>   | <b>284.764.788</b>       |

Fonte: PPPA 2016-2019

O elo entre o PPA e os Orçamentos anuais são os Objetivos. Na Educação, o PPA contempla cinco Objetivos das áreas: i) educação básica; ii) formação e valorização dos profissionais da educação; iii) educação profissional; iv) educação superior; e, v) gestão, monitoramento e avaliação.

No programa 2080, foram estabelecidas Metas como o apoio à construção de 3 mil unidades de educação básica; a ampliação da oferta de educação em tempo integral para 5 milhões de matrículas; a oferta de 5 milhões de vagas no Pronatec; e a ampliação para 1,4 milhão de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino(p.48).

Em realidade, todas as metas e iniciativas do programa 2080 – Educação de qualidade para todos, relacionam-se com as metas e estratégias do PNE. Algumas fazem referência expressa ao PNE (metas 04KE, 04L6, 04L8 e iniciativas 05RD, 060T, 062B, 062G e 067M). Mas, a mera referência não significa alinhamento ou harmonia plena entre PPA e PNE. Há também, em alguns casos, um subdimensionamento da meta do PPA, que implica uma quase estagnação da meta do PNE. Por exemplo, a meta do PPA 04KH - *Apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 5 milhões de matrículas*, parece ignorar que em 2013, eram já 4.910.279 matrículas, segundo o documento do INEP, *Linha de base do PNE*.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) divulgou uma extensa análise do PPA, consolidada na Nota Técnica nº 37/2015, de autoria do Consultor de Orçamento Cláudio Tanno, e mostra a compatibilização do PPA com as metas do PNE o estudo conclui que:

*“Da análise comparativa das metas do PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores*

*utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. As iniciativas vinculadas às metas do PPA são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores educacionais, que não quantificam índices a serem obtidos. Essa estrutura proposta enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE.*

*Outra dificuldade para o monitoramento e a avaliação periódica do Plano Plurianual ocorrerá, no modelo adotado, com a impossibilidade em se estabelecer metas por exercício financeiro, o que também enfraquece a vinculação entre Plano e Orçamento.”*

*(...) “Das 20 metas do PNE, o Projeto de PPA contempla adequadamente – dentro de suas atribuições constitucionais de dispor sobre as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada – seis metas. Deve-se levar em consideração que as metas nacionais poderão ser atingidas em conjunto com as metas estabelecidas nos planos plurianuais dos entes subnacionais. Três metas do PNE não possuem correspondência dentre as metas do PPA, no entanto, duas delas (alfabetização na educação infantil e titulação de professores da educação superior) estão próximas de serem alcançadas. As demais 11 metas são inadequadas, dentro do período de vigência do PPA (2019), para o cumprimento de metas intermediárias ou a fim de que possibilitem a obtenção das metas estabelecidas até o término da vigência do PNE (2024).”* (grifos nossos)

Em síntese, destaca-se que o PPA 2016-2019 utilizou linguagem não alinhada com aquela adotada pelo PNE, com a adoção de distintos descritores, indicadores e metas, o que dificulta não somente a verificação de adequação atual desse instrumento frente às 20 metas educacionais, mas também o monitoramento de sua implementação.

O estudo ressalta ainda que, em termos de valores previstos, a expansão da área educacional projetada pelo PPA está associada à gestão e manutenção do MEC, o que contempla despesas de pessoal ativo da União e outras

associadas. Os aspectos expansão de acesso e qualidade desenhados pelo PNE estão fortemente relacionados às ações orçamentárias vinculadas a programas temáticos.

Tomando como referência os valores executados em 2014, a NT nº 37/2015 informa que se “verifica, em 2016, redução nominal de 8,2% nas dotações relativas ao Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, temático, e acréscimo de 19,5% nas relacionadas ao Programa 2109 – Gestão e Manutenção do Ministério da Educação”. Para o período 2017-2019, a variação prevista é uma redução de 3% e um acréscimo de 36,8%, respectivamente, considerada a média nominal anualizada. (Grifos nossos).

Essa não é uma boa sinalização para o início da implementação do Plano e pode desmobilizar os demais entes federados no necessário regime de colaboração para a execução de várias metas. A preocupação é que esse “descolamento” do PPA em relação aos comandos legais aprovados no PNE acabe se refletindo também no planejamento dos entes subnacionais.

Cabe às Comissões de Educação das duas Casas do Congresso Nacional, como instâncias responsáveis pelo monitoramento do PNE, que prevê em seu art.10, seu alinhamento com o PPA, assim como a sociedade civil, que deve participar de todas as etapas do ciclo de gestão, contribuir para o aprimoramento dos instrumentos operacionais do PPA, seus descritores, indicadores e metas, para que haja mais convergência entre os dois instrumentos de planejamento.

Com o intuito de promover aperfeiçoamentos na proposta de PPA, parlamentares da Subcomissão e membros da Comissão de Educação realizaram uma reunião com o Deputado Zeca Dirceu, relator do PPA, e técnicos das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira em 04/11/2015.

No dia 10/11/2015, foi realizada nova reunião, com a presença de técnicos do Ministério do Planejamento e do Ministério da Educação, para debater mudanças propostas por parlamentares da CE ao PPA em tramitação na Casa. Em ambos os encontros, o relator mostrou-se aberto a receber sugestões dos membros da CE e da Subcomissão, haja vista a importância do PNE como bússola das políticas educacionais a serem implementadas nos próximos anos.

## Quadro 11

### Redirecionamento de conduta dos Estados e Municípios em relação ao orçamento: anos 2015 e 2016

|  | De forma genérica e indireta | De forma específica e pontual | Observação                          |
|--|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| % de Estados que contemplaram metas do PNE em seus orçamentos em 2015    | 92%                          | 8%                            | Através de readequação do orçamento |
| % de Estados que contemplaram metas do PNE em seus orçamentos em 2016    | 54%                          | 46%                           |                                     |
| % de Municípios que contemplaram metas do PNE em seus orçamentos em 2015 | 94%                          | 6%                            | Através de readequação do orçamento |
| % de Municípios que contemplaram metas do PNE em seus orçamentos em 2016 | 68%                          | 32%                           |                                     |

---

**Fonte:** Enlace Multimeios, Secretarias de Estado de Educação, Secretarias Municipais de Educação, Secretarias de Planejamento, Conselhos Estaduais de Educação, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Associações de Municípios, Federações Estaduais de Municípios e Tribunais de Contas.